UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA RÉGLEMENTATION DE LA BIENFAISANCE PRIVÉE

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

Maurice PASQUET

MONTPELLIER
IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE
14, Avenue de Toulouse et Rue Dom-Vaissette
—
1910

DE LA RÉGLEMENTATION
DE LA
BIENFAISANCE PRIVÉE

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

DE LA RÉGLEMENTATION

DE LA

BIENFAISANCE PRIVÉE

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

ACAD.
LUNO.BAT.
BIBL.

PAR

Maurice PASQUET

MONTPELLIER
IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE
14, Avenue de Toulouse et Rue Dom-Vaissette
—
1910

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534902_0003

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GLAIZE, professeur honoraire.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

PERREAU, professeur de Procédure civile.

MARGAT, professeur de Droit civil.

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, agrégé, chargé d'un cours de Droit constitutionnel.

GIFFARD, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

MORIN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.

BRIDREY, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

NOGARO, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.

ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président.*

CHAUSSE,
BARTHÉLEMY, } *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

AVANT-PROPOS

C'est pour nous un devoir bien agréable à remplir que celui d'adresser, au seuil de cette étude, nos remerciements bien sincères à M. le professeur Moye, qui a bien voulu nous faire l'honneur d'accepter la présidence de cette thèse, et à M. le professeur Barthélemy, qui a bien voulu nous donner l'idée de faire cette étude et examiminer notre travail. Nous conserverons pour eux la plus respectueuse et la plus profonde reconnaissance, en même temps que le souvenir de leur précieux enseignement.

Notre tâche est peut-être incomplète ; elle contient assurément des imperfections. Mais, touchant à des questions économiques très importantes et pouvant donner lieu à des considérations politiques ou religieuses, le sujet est délicat et on voudra bien en tenir compte. En tout cas,

nous serions heureux et satisfait si, aux yeux de ceux qui la liront, il se dégageait de notre humble étude l'esprit d'indépendance et d'impartialité avec lequel nous avons désiré l'accomplir.

DE LA RÉGLEMENTATION

DE LA

BIENFAISANCE PRIVÉE

INTRODUCTION

Parmi les nombreux et importants problèmes sociaux qui se posent en France à notre époque, parmi ceux dont on peut dire qu'ils sont d'actualité, un des plus intéressants et surtout des plus délicats est assurément celui qui touche aux rapports de l'Etat avec la Bienfaisance privée.

D'une part, en effet, ce problème présente un intérêt puissant parce qu'il a pour but la recherche des améliorations à apporter au soulagement des misères humaines. D'autre part, il soulève les questions les plus délicates, parce qu'on peut

se demander si la solution proposée ne viendrait pas entraver les initiatives individuelles qui sont ici d'un si précieux concours.

Aussi nous efforcerons-nous, dans cette étude, d'envisager la question sous son aspect véritable, c'est-à-dire au point de vue de la défense stricte des déshérités du sort, de cette classe de la société qui ne peut compter pour vivre que sur le secours d'autrui, et qui mérite plus que tout autre qu'on s'occupe d'elle, à cause de sa faiblesse même. C'est dire que l'esprit le plus impartial nous animera au cours de ces travaux et que de l'étude approfondie des différentes thèses soutenues pour ou contre la réglementation de la bienfaisance privée, nous retiendrons tous les arguments qui de part et d'autre nous paraîtront dignes d'intérêt, nous attachant à réfuter ceux qui nous sembleront erronés, adoptant au contraire ceux qui seront empreints de prévoyance, de justice, d'équité. Et ainsi, tenant compte des théories les plus diverses, des systèmes les plus opposés, dans ce qu'ils nous paraîtront avoir de meilleur, nous tâcherons de nous faire une idée propre, une opinion personnelle, que nous formulerons en notre conclusion.

Tel est le but que nous comptons poursuivre. Mais, avant d'entrer dans le vif du sujet, nous croyons bon d'exposer quelques-unes des idées

qui nous guideront au cours de ce travail, et de délimiter ensuite notre tâche.

Disons tout d'abord que nous considérons le grand principe d'assistance comme universellement admis à notre époque, car nous ne pensons pas qu'aujourd'hui les théories de la population de Malthus et de la sélection naturelle de Darwin puissent avoir de fervents partisans. Or, comme le dit avec juste raison M. Paul Strauss, dans son bel ouvrage, « *Assistance sociale* », « toute répudiation du principe d'assistance aboutit nécessairement aux conséquences extrêmes de la doctrine malthusienne et darwiniste. Il n'est pas plus illégitime ou illicite de secourir un ouvrier sans travail, une mère en état de détresse, un vieillard indigent, que de répandre à flots l'instruction ou de guérir un tuberculeux. Ce sont des phénomènes du même ordre, des interventions de même nature (1) ».

Tout membre de la société a donc, selon nous, droit à l'assistance, lorsqu'il se trouve dans le le besoin. C'est un droit qui découle du droit à la vie que tout homme acquiert en naissant, en même temps qu'il contracte un devoir, celui de secourir son semblable quand celui-ci est malheureux. « L'isolement égoïste n'est plus possible.

---

(1) V. Paul Strauss, Assistance sociale, p. 7.

Dès l'école, par l'éducation en commun, le sentiment de la solidarité, du lien qui unit les habitants de la même cité, de la même région, de la même nation, se développe... Nul ne saurait se dérober à la connaissance des misères ambiantes. Que ce soit à titre public ou privé, sous n'importe quelle forme, toute personne sociale, féminine ou masculine, jeune ou vieille, a un devoir de charité, de bienfaisance, de solidarité à remplir (1) ».

Mais ici nous nous trouvons en présence de deux idées : l'antique idée de charité qui pendant des siècles a dirigé le monde, et l'idée nouvelle de solidarité qui pénètre de plus en plus dans les esprits, élève la pensée et marque la puissance de la raison. La première part du précepte divin et engage l'individu à faire le bien, mais en le laissant libre d'agir à sa guise, tandis que la seconde considère l'homme comme faisant partie d'une société dont il devient débiteur en naissant par tout ce qu'elle a fait et préparé pour lui, et conclut « qu'il se forme aussi entre lui et elle une sorte de quasi-contrat qui est la base des droits et le fondement de toutes les obligations sociales (2) ».

Bien que ne traduisant au fond qu'un même

---

(1) V. Paul Strauss, Assistance sociale, p. 1 et 2.

(2) V. Léon Bourgeois, La Solidarité.

sentiment, l'altruisme, opposé à l'égoïsme des théoriciens de l'école forte, ces deux idées, différentes dans leurs principes, engendrent des vues divergentes chez les hommes de bien qui s'intéressent aux malheureux. Et de ces divergences de vues sont nés deux systèmes qui ont chacun leurs partisans et qui mettent en présence les deux grandes formes sous lesquelles l'assistance est donnée : d'une part la bienfaisance privée, qui a la charité pour mobile, d'autre part l'assistance publique, qui découle du principe de solidarité.

La différence entre ces deux systèmes consiste en ce que le premier compte uuiquement sur l'initiative privée pour remédier à la misère, et s'en remet au bon vouloir des individus pour l'accomplissement de cette noble tâche, qu'il considère comme *facultative*, tandis que le second prétend faire de l'assistance une fonction de l'Etat et de ce fait la juge *obligatoire*.

L'application absolue de l'une de ces deux théories mènerait fatalement, selon les préférences, à la suppression de l'une ou de l'autre forme d'assistance. En réalité, aujourd'hui dans presque tous les pays, sauf peut-être uniquement

en Grèce, où l'initiative privée s'exerce seule (1), bienfaisance privée et assistance publique coexistent.

Toutefois, ce que nous voulons surtout faire remarquer et bien préciser ici, c'est que, de ces deux conceptions de l'assistance, — facultative ou obligatoire, — naît, semble-t-il, le désaccord, que nous constaterons dans la suite, entre individualistes et solidaristes : les uns soutenant que la charité, due à l'initiative individuelle, ne doit subir aucune entrave, aucune réglementation, excepté tout au plus un contrôle, en vertu du droit supérieur de police de l'Etat, au risque, disent-ils, de rebuter par des formalités et des obligations trop nombreuses, les âmes charitables qui, volontairement, consacrent aux bonnes œuvres une partie de leur fortune et de leur vie ; les autres partant au contraire de la conception étatiste et préconisant l'intervention de l'Etat, non seulement en vertu de son droit de police, mais encore en vertu de son devoir sacré de protection, qui lui commande de s'assurer qu'on donne aux pauvres le minimum de secours qui leur est dû par la société.

(1) D'après une enquête à laquelle s'est livré le Congrès international d'assistance publique et de bienfaisance privée de 1900.

Pour nous, quoique fermement épris de l'idée de solidarité, qui nous paraît véritablement supérieure parce qu'elle repose sur le sentiment du devoir absolument désintéressé, nous respecterons les croyances sincères et l'idée de charité qui en découle, et nous nous attacherons à concilier ces deux idées, ayant simplement le désir de rechercher les moyens les plus propres à adoucir le plus possible toutes les misères et toutes les souffrances humaines.

Nous avons trouvé pour nous guider dans cette voie l'opinion d'hommes très compétents en matière d'assistance, et qui, malgré des tendances diverses, parfois même nettement opposées, ont compris néanmoins qu'il fallait, dans ce domaine si vaste de l'assistance, envisager l'intérêt des pauvres et des déshérités, plutôt que la satisfaction des idées qui leur sont chères. Et avec eux, considérant que l'assistance publique et la bienfaisance privée ont toutes deux des qualités et des défauts, des avantages et des inconvénients, nous pensons qu'elles se complètent mutuellement et par conséquent qu'elles sont toutes deux utiles, nécessaires même pour assurer la réalisation absolue du but noble et généreux qu'elles poursuivent simultanément.

Il serait, certes, très intéressant d'étudier dans le détail chacune des deux grandes formes d'assistance, afin de rechercher comment elles doi-

vent coopérer. Mais cette étude serait trop longue et ne pourrait pas entrer dans le cadre que doit conserver ce travail. Aussi nous bornerons-nous à étudier ici la bienfaisance privée et particulièrement les défauts qu'elle présente et les moyens proposés pour y remédier.

C'est qu'en effet, la bienfaisance privée, qui a accompli, nous le reconnaissons, de généreux efforts pour la préservation de la jeunesse et le soulagement des infortunes, a aussi, malheureusement, par certains côtés, prêté à la critique. Les griefs qu'on formule contre elle sont de plusieurs sortes, et tous ceux parmi ses défenseurs que le parti-pris n'aveugle pas, sont obligés de convenir que la plupart de ces griefs sont fondés. Des scandales se sont produits en ces dernières années, dans certains établissements de bienfaisance privés. Dans une lettre rendue publique, Mgr Turinaz, évêque de Nancy, fit des révélations sensationnelles sur l'exploitation des orphelins dans certaines maisons de charité de la congrégation dite du Bon-Pasteur. Depuis, malgré la vive émotion causée dans l'opinion publique par ces révélations, qui eurent leur écho à la Chambre des députés, les scandales n'ont pas cessé de se produire. Cette année-ci même c'étaient d'abord les œuvres de sœur Candide, c'étaient ensuite les placements d'enfants de l'abbé Santol, c'était plus tard, en juin dernier, le Bon-Pasteur

d'Eculy, près Lyon, qui suscitaient de nouvelles critiques.

Ces critiques sont-elles fondées? Des jugements nous le diront. En tous cas, peu nous importe : il nous suffit de constater qu'elles existent. Jointes aux faits que nous avons signalés plus haut et qui ont ému l'opinion publique à la fin du siècle dernier et au début du siècle actuel, elles suffisent à prouver la nécessité d'une réglementation sérieuse qui fera disparaître à la fois et les les abus sans nom qui se commettent parfois sous le couvert de la charité, et les accusations injustifiées dont pourraient être victimes certaines œuvres charitables.

Loin de nous, en effet, la pensée de confondre tous les établissements de bienfaisance privés et de lancer contre eux tous l'anathème. Nous aimons à croire qu'il en est parmi eux qui rendent à la société d'éminents services et qui méritent les beaux éloges que de très hautes personnalités leur ont prodigués et que nous approuvons pleinement. Mais nous savons aussi qu'il existe en tous temps et partout des gens sans scrupules, qui cherchent sans cesse le moyen ou l'occasion de retourner à leur profit les œuvres les plus belles, les plus nobles, et qui devraient rester les plus désintéressées. Et nous disons avec M. Bienvenu-Martin : « S'il y a des âmes généreuses que le passion du bien inspire et fait agir, il y a aussi

des exploiteurs de la charité qui n'ouvrent des asiles que pour spéculer sur les infortunes qu'ils y recueilleront. A côté de ces entreprises d'un coupable trafic il en est d'autres qui, louables dans leur origine, ont dévié de leur point de départ et où ce sentiment philanthropique qui avait présidé à leur fondation s'est peu à peu effacé devant des préoccupations d'un autre ordre. La bienfaisance n'est plus alors qu'une enseigne mensongère sous laquelle se dissimule une véritable industrie, la moins honorable de toutes, puisqu'elle s'exerce aux dépens de la misère (1). »

C'est cette déviation de la bienfaisance que l'Etat a le devoir d'éviter. Mais il doit accomplir ce devoir de justice avec tact et avec prudence afin de froisser le moins possible la susceptibilité de ceux qui sont trop enclins à croire qu'on veut porter atteinte à leur liberté.

Nous allons donc voir, au cours des pages qui vont suivre, les propositions et projets de loi que cette question a fait naître, non sans avoir toutefois exposé au préalable les faits scandaleux qui les ont motivés. La première partie de notre

---

(1) Bienvenu-Martin. V. Rapport fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la septième législature. J. Off. Chambre, Doc. parl. 1901, p. 366, col. 2.

tâche sera donc en quelque sorte une étude historique de la question.

Dans la seconde partie, de beaucoup la plus importante, nous ferons l'étude critique du projet du gouvernement, modifié par la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la neuvième législature, sur le rapport si documenté, si intéressant et si remarquable de M. J.-L. Breton. Nous examinerons notamment avec la plus grande attention les trois points principaux du projet, savoir :

1° Le contrôle ;

2° L'enseignement professionnel ;

3° Le pécule.

Enfin, dans notre conclusion, nous synthétiserons les réflexions que nous aura suggérées cette étude et nous tâcherons d'en dégager une appréciation d'ensemble.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE HISTORIQUE DU PROJET DE LOI RELATIF A LA SURVEILLANCE DES ETABLISSEMENTS DE BIENFAISANCE PRIVÉS

Observations préliminaires

Dans l'étude de la question qui nous occupe, comme en bien des cas, connaître le mal, en apprécier la gravité, appliquer la remède, tels sont les différents stades que le plus élémentaire logique commande de parcourir successivement.

Ainsi, d'ailleurs, a fait l'Etat. Son intervention

a été motivée par des scandales qui lui ont révélé des abus de différentes sortes, commis sous le couvert de la charité. Par des enquêtes, il s'est d'abord rendu compte de l'existence et du degré de gravité de ces abus. Il a cherché ensuite le meilleur moyen d'y remédier. Suivons-le dans cette voie et voyons d'abord quels sont ces abus.

Mais, à cet effet, il faut ouvrir une parenthèse pour distinguer les différentes formes sous lesquelles peut se manifester la bienfaisance privée.

L'assistance privée peut s'exercer soit par l'aumône directe, soit par des fondations charitables.

L'aumône directe s'adresse généralement à un individu et il n'est guère possible de la réglementer : « L'homme qui donne obéit à un mouvement de conscience : nulle loi ne saurait ni le contraindre à suivre son impulsion, ni lui interdire d'y céder, sans porter une atteinte directe à la liberté même de conscience (1). »

Les fondations charitables visent au contraire des collectivités et donnent naissance à des établissement qui servent d'intermédiaire entre les donateurs et les malheureux. Ce sont certaines de ces institutions privées de bienfaisance qui,

---

(1) V. L. Béquet et P. Dupré. — Répertoire de droit administratif, 2, titre V. Assistance privée, p. 455, § 805.

par les reproches qu'elles ont mérités, on fait naître l'idée d'une réglementation générale de la bienfaisance privée.

Il serait inutile, et d'ailleurs impossible, d'énumérer ces établissements, la forme qu'ils affectent ne dépendant que de la volonté des disposants. Mais une remarque qui a ici sa place, c'est que, parmi les diverses catégories de malheureux, indigents valides, malades, infirmes, vieillards, enfants orphelins ou abandonnés, c'est au soulagement des misères de cette dernière catégorie que la bienfaisance privée s'applique le plus volontiers. Encore est-il bon d'ajouter qu'elle a une preférenee très marquée pour les filles. Il n'y a pour s'en rendre compte qu'à examiner les statistiques dressées par la commission supérieure du travail dans l'industrie. Comme toutes ces statistiques sont à peu près identiques, une seule suffit à faire cette constatation.

En 1906, par exemple, le rapport de la commission supérieure mentionne les chiffres suivants (1) :

---

(1) V. *Journal officiel* du 21 août 1907, p. 758.

	Garçons	Filles
Enfants au-dessous de 13 ans..	1.974	13.780
— de 13 à 18 ans.	1.271	19.353
Mineures de 18 à 21 ans. . . .		6.505
Majeures (filles et femmes). . .		7.026
Total.	3.245	46.664

Comme on le voit, l'écart est fantastique, et dès lors on conçoit très bien que ceux qui ont parcouru ces statistiques en aient été frappés, et qu'une telle disproportion entre le nombre des garçons et celui des filles reçus dans les établissements de bienfaisance privés ait pu susciter chez M. Steeg cette idée que « le caractère plus docile des jeunes filles, leur métier plus rapidement rémunérateur, expliquent peut-être pourquoi elles sont l'objet d'une sollicitude si particulière, si intéressante, mais peut-être si peu désintéressée, et qui permet de deviner dans ces établissements une préoccupation obsédante de production économique intense (1) ».

Ces remarques faites, examinons maintenant les abus commis par les établissements qui nous occupent.

---

(1) V. *Journal officiel*. Chambre, déb. parl. Séance du 7 avril 1905, p. 1253, col. 1.

CHAPITRE PREMIER

Causes qui déterminèrent l'intervention de l'Etat dans la réglementation de la bienfaisance privée

Détournements, dilapidations ou mauvaise gestion des fonds versés par leurs fondateurs ou leurs généreux bienfaiteurs, exploitation de l'enfance : telles sont les deux grandes sortes d'abus dont se sont rendus coupables certains de ces établissements.

Déjà sous l'ancien régime les conciles et la royauté avaient eu à lutter contre la cupidité des clercs chargés du soin des pauvres et des malades. Au XVI[e] siècle, l'abbé de Ricalde écrit dans son abrégé historique des hôpitaux : « La plupart des clercs qui avaïent l'administration des hôpi-

taux l'avaient tournée en titres de bénéfices, et, par un abus énorme de la confiance qu'on avait en eux, ils appliquèrent à leur profit la plus grande partie du revenu, négligeant l'entretien des biens et des bâtiments et même le soin des pauvres. » C'était l'époque, dit M. Paul Strauss, à qui nous empruntons ces citations, où le Concile de Trente enlevait l'administration des hôpitaux à des clercs pour la confier à des laïques, « gens de bien, capables et notables, qui prêterait serment comme tuteur, feraient inventaire, et rendraient compte tous les ans par devant les ordinaires (1). »

Le roi François 1er, de son côté, avait déjà exprimé son mécontentement dans le préambule de l'édit du 19 décembre 1543. Par cet édit « il avait remis la surveillance des maladreries, léproseries et hôpitaux aux baillis, sénéchaux et prévôts, avec plein pouvoir pour remplacer les mauvais administrateurs par de nouveaux, laïques à leur gré (2). »

Il serait facile de citer d'autres exemples d'abus commis sous l'ancien régime par les administrateurs d'œuvres de bienfaisance privée et de l'intervention de l'Etat pour réprimer ces abus. Mais il nous paraît préférable de nous en tenir à la

(1) Paul Strauss, Assistance sociale, p. 34.
(2) Paul Strauss, Assistance sociale, p. 52.

période contemporaine qui présentera pour nous un plus grand intérêt.

Comme nous le disions dans notre introduction, à la fin du siècle dernier des scandales ont éclaté, notamment dans certaines maisons du Bon-Pasteur. Ils ont donné lieu à des procès (1) d'où il ressort très nettement, d'après les dépositions des témoins et autres documents judiciaires dont on ne saurait contester la valeur, que les sœurs exploitaient les enfants dont elles avaient la charge.

Nous nous contenterons ici de résumer tous les torts que l'on a pu relever contre ces établissements et qui sont exposés tout au long avec clarté et précision dans l'admirable rapport de M. J.-L. Breton, dont nous nous inspirerons dans cette partie de notre tâche.

Ces torts sont de deux sortes : nous les appellerons, pour mieux les distinguer, torts actifs et torts passifs, les uns se manifestant par des actes répréhensibles, les autres par une inaction coupable. Ils se rapportent au sort fait aux enfants, les premiers pendant leur séjour dans l'établissement, les seconds à leur sortie.

Examinons-les dans cet ordre.

---

(1) Procès du Bon-Pasteur de Nancy, d'Annonay, procès du Refuge de Tours, etc.

§ 1er

C'est d'abord le régime lui-même qui est critiquable. Dès qu'elles sont entrées dans ces établissements, les « assistées » (car ce sont surtout des filles, comme nous l'avons vu) sont absolument séparées du reste du monde.

« Dès qu'elles ont franchi le seuil du couvent, dit M. J.-L. Breton dans son rapport, ces malheureuses enfants sont définitivement prisonnières, complètement cloîtrées jusqu'à leur majorité, souvent même bien longtemps après, quelquefois durant toute leur vie (1). »

« Toutes les lettres envoyées ou reçues par les pensionnaires sont ordinairement supprimées ; il est impossible, en tous cas, pour ces dernières d'y laisser paraître la moindre souffrance. Parfois même on force les malheureuses victimes à écrire des lettres pleines d'éloges pour le couvent et de reconnaissance pour les bonnes sœurs, et malheur

(1) J.-L. Breton. V. Rapport fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales sur le projet de loi relatif à la surveillance des établissements de bienfaisance privés, p. 29.

à celles qui refusent de donner à leurs bourreaux ce certificat de douceur ! » (1).

Ces faits sont relevés et reconnus exacts par l'arrêt même de la Cour de Nancy du 28 février 1903. « Attendu, est-il dit entre autres choses dans cet arrêt, qu'il a été prouvé par de nombreux témoignages que les pensionnaires ne pouvaient communiquer avec leur famille qu'avec les plus grandes difficultés ; que si, en écrivant à leurs parents, elles formulaient la moindre plainte sur le régime du couvent, ou manifestaient le désir de le quitter, les lettres étaient interceptées ; que la liberté de communiquer verbalement avec leurs parents au parloir n'existait point ou était purement illusoire ; qu'elles ne pouvaient leur parler qu'à travers une grille et en présence d'une religieuse qui surveillait toutes les paroles qu'elles prononçaient quand elle les laissait prendre part à la conversation qu'elle-même dirigeait à son gré ; que, le plus souvent, cette religieuse était la mère du Mont-Carmel qui inspirait aux recluses tremblantes devant elles une véritable terreur ; que cette rigueur s'exerçait surtout pour les bonnes ouvrières ; que l'aumônier du couvent ne laisse dans sa déposition subsister aucun doute à cet égard : « Il est exact, affirme-t-il, comme le dit

---

(1) V. Rapport J.-L. Breton, p. 31.

le n° 1 de l'articulation, que les pensionnaires sont cloîtrées », et il décrit dans quelles conditions restrictives et insuffisantes les communications avec les parents pouvaient avoir lieu, confirmant ainsi les nombreuses déclarations recueillies par l'enquête, etc. »

C'est donc dès le début un régime d'oppression et de terreur qui existe dans ces maisons de charité. Cette opinion ne fait que se confirmer par la suite.

* * *

Charité, assistance, bienfaisance, dit en effet M. Breton (1), ce sont de beaux et grands mots qui cachent trop souvent de bien vilaines choses.

Les congrégations, du moins celles que nous critiquons ici, car nous ne voulons nullement généraliser, n'ont qu'un but, un seul : s'enrichir ; quant aux moyens, ils sont multiples et plus condamnables les uns que les autres.

Le principal, c'est l'exploitation éhontée de ces femmes, de ces jeunes filles, de ces tout petits enfants qu'on recueille pour en faire des esclaves, à qui l'on impose par la force une formidable besogne. Esclavage ! il n'est pas d'autre mot

---

(1) V. Rapport Breton, p. 40 et 41.

pour qualifier la situation de ces malheureuses toujours courbées sous l'ouvrage, à qui l'on impose 14, 15, 16, 18 heures et plus de travail journalier.

Normalement on se lève à 4 heures 1/2 ou 5 heures : on se couche à 9 heures. Une heure par jour, au grand maximum, est consacrée aux différents repas. Pas la plus légère récréation, simplement, sous ce nom, la permission durant 1 heure 1/2 de causer en travaillant. Les devoirs de la religion même sont écourtés ou rares : il faudrait en prendre le temps sur les heures de travail ; il en résulterait une perte matérielle qu'il s'agit avant tout d'éviter.

*
* *

Ces pauvres jeunes filles, ainsi surchargées de besogne, sont-elles au moins bien nourries ? Peuvent-elles, par une nourriture saine et suffisante, réparer les forces perdues à la tâche ? Hélas ! ici encore les bonnes sœurs méritent de nouveaux reproches. « Pour réparer leurs forces épuisées par un pareil travail, on ne donne à ces jeunes ouvrières qu'une nourriture immangeable, d'horrible qualité et en quantité insuffisante (1). »

(1) V. sur tous ces points et pour plus de détails rapport Breton, p. 47 et suiv.

Dans un orphelinat des environs de Paris, une inspectrice générale des services de l'enfance trouva un réfectoire qu'elle décrit ainsi : « Le réfectoire occupe une pièce du sous-sol, véritable cave sombre et humide dans laquelle on pénètre par une fenêtre au ras du sol ou par une porte de la cave.

» Là, sur des tables crasseuses, les enfants mangent dans des gamelles de fer-blanc. Il y a des cuillères, mais pas de fourchettes ; il est, hélas ! très rare d'ailleurs, je crois, que les pauvres petites en aient besoin.

» La nourriture est, en effet, des plus élémentaires : elle consiste en soupe et en pain. La directrice ne peut fournir aucune note, aucun compte de fournisseur. »

Dans un autre orphelinat de la région du Nord, voici quel est, d'après la même inspectrice, le régime alimentaire : « Le repas du matin se compose invariablement d'une soupe maigre à l'oignon et d'un morceau de pain. Le dîner est, suivant l'usage local, à midi, et consiste, d'après les déclarations de la directrice, en soupe, légumes et viande, — quand il y en a — ; mais j'estime qu'il y en a rarement en assez grande quantité pour que les pauvres petites en aient leur part ; et, d'après les constatations que j'ai pu faire, ce dîner, le repas le plus substantiel de la journée, se compose uniquement de légu-

mes cuits à l'eau et distribués avec parcimonie. Peu de temps avant le dîner, je suis entrée inopinément à la cuisine : il n'y avait de préparé que des pommes de terre cuisant avec leurs pelures dans un chaudron plein d'eau. J'ai pu, du reste, interroger quelques enfants et me convaincre que ce repas était rarement plus réconfortant.

» Le soir, on donne aux enfants un bouillon de débris de graisse et une seconde soupe faite avec un liquide étrange, amer, très désagréable au goût, qu'on obtient en faisant bouillir des épluchures de fèves de cacao, résidus inutilisables de la chocolaterie, que les enfants vont chercher chez un fabricant de chocolat de la ville. Ce repas du soir est invariable et toujours composé de la même soupe à l'eau grasse et de pain trempé dans le liquide provenant du cacao.

» C'est bien mauvais, me disait une petite pensionnaire que j'ai vue à l'hospice, mais on l'avale tout de même, parce qu'on a si faim ! »

D'autres rapports et bien des témoignages viennent confirmer ces tristes constatations et même de nouvelles bien plus révoltantes encore.

Ces pauvres jeunes filles étaient, en effet, obligées d'ingurgiter coûte que coûte la nourriture qu'on leur donnait, même si elle n'était pas bonne et malgré toute la répugnance qu'elles pouvaient en avoir. Lorsqu'un plat leur déplai-

sait, on comptait sur la faim pour les rendre moins difficiles et on ne leur donnait rien tant qu'elles ne l'avaient pas mangé. Parfois même on les battait pour les forcer à avaler des aliments répugnants qu'elles se refusaient à prendre.

* * *

Un tel régime alimentaire fait préjuger ce que doit être l'hygiène dans ces établissements.

Presque toujours les locaux sont infects, tous les soins de propreté sont totalement négligés.

Sans vouloir entrer dans certains détails particulièrement répugnants et qui montrent de quelle manière sont soignées et éduquées ces enfants, contentons-nous de citer pour le Refuge de Tours cette déposition qui en résume un grand nombre d'autres :

« Pour qu'on ne perdît pas de temps à faire la lessive, on changeait rarement notre linge : les bas seulement une fois par trois semaines ; les chemises seulement une fois par quinzaine ; la serviette de toilette une fois par mois. Tout cela ne peut étonner si j'ajoute que, pour nous laver la figure, nous n'avions pas même de cuvette. On prenait un bain une fois par an (1). »

---

(1) V. Rapport Breton, p. 51.

De même que les soins de propreté corporelle sont très négligés, de même les locaux affectés au travail sont très mal entretenus, et les soins hygiéniques même les plus élémentaires y font totalement défaut. On empile les enfants dans des pièces exiguës, souvent très mal aérées, et qui sont de véritables foyers de tuberculose. D'ailleurs, de l'aveu même du médecin du Refuge de Tours, lors du procès, cette terrible maladie fait « les plus grands ravages parmi ces jeunes filles épuisées par un travail formidable, anémiées par l'absence de nourriture réconfortante, et vivant dans un pareil milieu malpropre et forcément contaminé (1).

Tel est le triste résultat du régime déplorable qui s'exerce dans les établissements incriminés dont nous venons de voir les torts les plus graves.

*
* *

A côté de ces torts il en est d'autres qui, pour avoir des résultats sans doute moins terribles, n'en sont pas moins condamnables, parce qu'ils dénotent un état d'esprit absolument contraire à celui qui devrait exister dans l'exercice de la bien-

(1) V. Rapport Breton, p. 53.

faisance. Violence et cupidité ont sans doute, dans l'esprit des bonnes sœurs, remplacé douceur et désintéressement, car ils sont innombrables les mauvais traitements, les châtiments sauvages, qu'elles infligent, pour la moindre faute, aux pauvres créatures dont elles ont la charge ! Et ils sont variés les procédés habiles qu'elles emploient pour réaliser jusqu'aux plus petits profits ! Les religieuses du Bon-Pasteur, a dit M. Turinaz, évêque de Nancy, dans son mémoire de 1893, n'ont d'autre but que de gagner de l'argent. On peut dire, en effet, qu'elles font argent de tout : exhibition de leur jeune personnel aux funérailles, aux messes de neuvaine, de quarantaine et de bout de l'an, détournements d'aliments ou de friandises que de malheureux parents, en se privant même du nécessaire, venaient apporter à leurs enfants pour adoucir leur situation, vente aux coiffeurs de la ville des cheveux qu'elles coupaient aux jeunes filles en guise de punition pour la plus légère des pécadilles, tout leur servait de prétexte pour satisfaire leur ardente passion du gain.

*
* *

Et c'est sans doute cette passion poussée à l'excès qui leur faisait commettre des actes de folie, car on ne peut appeler autrement les

« sévices monstrueux » auxquels elles se livraient sur les frêles fillettes qui avaient à subir leur joug cruel.

« C'est par toute une série de punitions toutes plus révoltantes les unes que les autres, par la menace continue de véritables supplices qui seraient déjà odieux s'ils s'appliquaient à des forçats, par toute une série de traitements effroyables » (1), qu'on obtenait de ces malheureuses la production excessive, la tâche formidable qu'on leur imposait. « Pour la moindre faute, pour la plus légère distraction, pour la plus petite négligence les coups pleuvent sur elles ; les gifles et les bourrades ne se comptent pas » ; la « discipline », formée de cordes nouées, les douches froides l'hiver, la camisole de force, leur sont souvent infligées. Souvent aussi c'est le cachot, un cachot sordide qui les attend.

Certains châtiments enfin sont de véritables supplices et paraissent invraisemblables, tant ils sont révoltants et écœurants. Pourtant leur véracité est prouvée par les dépositions de nombreux témoins aux procès du Bon-Pasteur de Nancy, du Refuge de Tours, etc., etc., témoignages qui, également, confirment formellement la généra-li-

---

(1) V. Rapport Breton, p. 70.

sation de ces pratiques, ainsi que les assertions contenues dans les pages qui précèdent.

D'ailleurs, si on croyait exagérés les faits que nous venons de rapporter, on n'aurait, pour se convaincre de leur exacte vérité, qu'à lire les deux mémoires de 1893 et 1896 et la brochure du 17 décembre 1899, relatifs au Bon-Pasteur de Nancy, rédigés par l'évêque de cette ville, M. Turinaz, dont on connaît l'ardente passion religieuse et qu'on ne saurait, en la circonstance, accuser de parti-pris. D'autre part, les archevêques de Bourges, de Besançon, de Lyon, d'Aix, les évêques d'Annecy, de Nimes, de Grenoble, de Luçon, de Digne, de Verdun, de Fréjus, de Clermont, d'Aire, de Troyes et du Puy constatent les mêmes abus dans les établissements de leurs diocèses et approuvent la campagne entreprise contre ces abus par leur collègue de Nancy. Ces constatations et ces approbations montrent combien sont fondés les reproches qu'on adresse à tous ces établissements.

En résumé, mauvais traitements, hygiène déplorable, nourriture insuffisante et souvent répugnante, labeur excessif et accablant, tels sont les torts très graves qui ont provoqué l'intervention de l'Etat et qui justifieraient amplement l'application d'un contrôle sérieux et de sanctions sévères, pour protéger les enfants pendant leur séjour dans les établissements de bienfaisance privés.

§ II

Examinons maintenant le sort qui est fait à ces enfants à leur sortie de ces établissements, et par conséquent les torts « passifs » de ces derniers.

C'est ici l'inaction qui est critiquée. On reproche à ces ouvroirs, à ces orphelinats, de ne donner à leurs pensionnaires ni enseignement primaire, ni enseignement professionnel, ni salaire, ni pécule, ni trousseau, les laissant ainsi, lors de leur sortie, à leur majorité ou plus tard, dans l'impossibilité de gagner honorablement leur vie et en proie à toutes les embûches, à tous les dangers de la rue.

Des enquêtes et des documents judiciaires, il ressort, en effet, très nettement, comme nous l'avons vu, que tout, dans ces établissements charitables, est fait uniquement dans un but de gain. Aussi, non seulement le travail y est excessif et bien au-dessus des forces des pauvres enfants qui sont forcés de l'effectuer au détriment de leur santé, mais encore ce travail est strictement industriel et n'est pas rétribué.

*
* *

Il est strictement industriel, car la besogne journalière, au lieu d'être distribuée en vue d'apprendre aux enfants d'une manière progressive les éléments d'un métier, est au contraire organisée d'après le principe de la division du travail : on donne toujours le même objet à confectionner aux mêmes ouvrières, en vue d'obtenir une plus grande production.

On conçoit dès lors qu'à leur sortie de ces établissements ces jeunes filles soient absolument incapables de gagner leur vie honnêtement. « Elles n'ont pas de métier, on ne leur en a pas appris ; pour les faire rapporter vite et beaucoup, on a eu sans cesse recours à la division du travail poussée jusqu'à l'extrême limite, leur imposant, durant des années entières, la même tâche qu'elles arrivent à remplir rapidement et machinalement à l'exclusion de tout autre. Bien qu'elles aient rapporté beaucoup à la congrégation, elles sont cependant, par la suite, incapables de rien gagner pour elles, de subvenir à leurs besoins (1). »

On peut ajouter que même les parcelles de

---

(1) V. Rapport Breton, p. 56.

métier qu'on leur apprend ne peuvent leur servir à rien en dehors des couvents, car ce sont des travaux de lingerie qu'on leur fait faire, et on peut dire que les couvents ont en quelque sorte le monopole de cette industrie. Aucune maison privée ne peut, en effet, lutter avec eux, car la main-d'œuvre ne leur coûte rien, et leurs frais généraux sont réduits, nous l'avons vu, au strict nécessaire. « C'est tout au plus quelques centimes par tête et par jour que peut coûter la nourriture ; tout en faisant des bénéfices exorbitants, le Bon-Pasteur et ses congénères peuvent donc livrer au commerce leurs produits à des prix défiant toute concurrence. Et par répercussion directe ces odieux établissements ne se contentent pas d'exploiter leurs esclaves, mais acculent encore à la misère les ouvrières de l'industrie privée qui voient baisser leurs salaires et disparaître leur travail (1). »

*
* *

C'est encore là un nouveau grief et non des moindres qui vient s'ajouter aux autres, déjà si nombreux. Le travail produit par ces établissements fait une concurrence déloyale aux produc-

(1) V. Rapport Breton, p. 61.

teurs et à la main-d'œuvre libres, parce qu'il n'est pas rétribué. Ces ouvroirs-orphelinats soutenus par la charité ne cherchent pas à réaliser des profits considérables ; ils sont faciles pour les prix et ne refusent pas des rabais aux commerçants éloignés qui leur font des commandes.

Ce sont donc deux reproches au lieu d'un qui surgissent du fait du non-paiement de la main-d'œuvre : d'abord concurrence déloyale à l'industrie privée et au travail libre ; ensuite abandon des hospitalisées à la rue, aux environs de leur majorité sans leur donner ni trousseau, ni argent suffisant pour leur permettre d'attendre le moment où elles auront trouvé à louer leurs services.

Si on ajoute à cela que les couvents ne s'occupent même pas de leur placement, on voit, dans toute son horreur, la situation lamentable dans laquelle elles se trouvent et que met en lumière ce passage d'un mémoire de M. Turinaz : « Cette tendance et ces faits, dit-il, parlant de l'enrichissement rapide de ces congrégations grâce au travail des hospitalisées, sont bien plus déplorables en eux-mêmes et peuvent susciter de bien plus grands périls quand ils ont pour auteur une communauté religieuse qui, comme celle du Bon-Pasteur de Nancy, fait en quelques années des constructions pour plus de 500.000 francs, dont une partie est certainement une œuvre de luxe,

tandis que ces religieuses ne donnent aucune aumône aux pauvres, font travailler par charité au delà des heures fixées par la loi civile, violent toutes les lois les plus élémentaires, non seulement de la charité, mais de la justice, les enseignements de Léon XIII sur le salaire, et ne donnent ni secours en argent, ni trousseau, ou ne donnent que des sommes insignifiantes et ridicules et quelques pauvres linges aux jeunes filles et aux personnes qui sortent de la maison après y avoir travaillé cinq, dix, quinze, vingt et trente ans! Ces religieuses violent toutes les règles de la morale, en exposant ainsi ces jeunes filles et ces personnes à tous les périls et aux chutes les plus honteuses. Soixante personnes, — la plupart sont des jeunes filles, — ont été renvoyées en trois mois dans ces conditions de la maison du Bon-Pasteur de Nancy et jetées ainsi sur le pavé. Les religieuses ne s'occupent d'ailleurs jamais de placer les jeunes filles qui sortent de chez elles, ou de conserver avec elles des relations. Parmi ces soixante jeunes filles que ces religieuses ont renvoyé depuis une année, toutes, à l'exception de deux ou trois auxquelles on a donné un peu d'argent à cause de mes réclamations et de mes protestations, ont été renvoyées dans ces conditions. Il en est auxquelles j'ai dû donner des

secours et qui m'ont déclaré qu'on cherchait à les entraîner dans la prostitution (1). »

« Cette éducation, ou plutôt cette exploitation, disait de son côté le docteur Thulié en 1895, les mène au suicide si elles veulent rester honnêtes, à la prostitution si la faim est plus forte que leur vertu (2). »

On ne s'étonne plus dès lors que l'opinion publique se soit fortement émue en apprenant de telles choses, et que l'Etat ait jugé bon d'intervenir pour réprimer tant d'abus et pour mettre un peu d'ordre et de justice dans tant de désordre et d'iniquité.

---

(1) V. Rapport Breton, p. 58.
(2) V. Rapport Breton, p. 59.

CHAPITRE II

Propositions et projets de réglementation de la bienfaisance privée

L'intervention de l'Etat dans le domaine de la bienfaisance privée se manifesta de deux façons.

Ce fut d'abord la répression immédiate imposée par des faits révoltants qu'il fallait punir : des condamnations furent prononcées par les tribunaux ; des établissements furent fermés par ordre du gouvernement.

Mais le remède est par trop radical qui, pour faire disparaître le mal, consiste à supprimer le malade, et on comprit bien vite qu'ici, comme en toutes choses, mieux valait prévenir qu'avoir à réprimer.

Aussi des propositions de réforme furent-elles

faites à la Chambre et le gouvernement lui-même fit élaborer un projet de loi que présenta, en 1900, M. Waldeck-Rousseau, alors président du Conseil, et qui fut, depuis, modifié plusieurs fois.

Sans nous arrêter longtemps aux propositions dues à l'initiative parlementaire, c'est surtout le projet du gouvernement et ses divers remaniements qui nous retiendront davantage et que nous examinerons plus attentivement.

§ 1er

Les propositions de loi

Citons simplement, pour la première catégorie, d'abord la proposition déposée par M. le député Caze, à la séance du 17 décembre 1880, et ayant pour objet de « créer un orphelinat national » (1), proposition qui ne vint jamais en discussion, l'entreprise étant colossale et les voies et moyens n'étant pas indiqués ; ensuite la proposition présentée par M. le député Coutant, le 4 juin 1903.

Cette proposition tendait « à protéger le com-

---

(1) V. *Journal officiel*, p. 13140, col. 2.

merce et l'industrie contre la concurrence exercée par les établissements religieux et à interdire l'exploitation des enfants dans les orphelinats, couvents, ouvroirs et maisons de refuge (1). »

Elle était ainsi conçue :

« Article premier. — Nul n'est admis à diriger soit directement, soit indirectement, soit par personne interposée, un établissement industriel ou commercial de quelque nature qu'il soit, ni à exercer ou faire exercer une industrie ou un commerce, s'il appartient à une congrégation religieuse.

Art. 2. — Toute contravention entraînera la fermeture de l'établissement religieux et le délinquant sera passible d'une amende de 5.000 à 10.000 francs.

Art. 3. — Les inspecteurs du travail seront chargés de l'exécution de la présente loi (2). »

Cette proposition fut renvoyée à la commission d'assurance et de prévoyance sociales, qui l'examina en même temps que le projet présenté par le gouvernement sur la surveillance des établissements de bienfaisance privés, et qui constata

---

(1) V. *Journal officiel.* Chambre, Doc. parl., S. O. 1903, nº 955, p. 519.

(2) V. *Journal officiel.* Chambre, Déb. parl., S. O. 1903, p. 521, col. 2.

qu'elle sortait du cadre du projet de loi, parce qu'elle visait d'une façon générale les établissements industriels et commerciaux de toute nature, qui seraient dirigés par les membres d'une congrégation religieuse.

La Commission conclut donc qu'elle ne pouvait, sans dépasser les limites de son mandat, se prononcer sur la question soulevée par la proposition Coutant (1) qui, vu son caractère un peu excessif, n'avait du reste, semble-t-il, aucune chance d'aboutir.

§ II

Le projet du gouvernement

C'est le 8 juin 1900 que le président du Conseil, M. Waldeck-Rousseau, déposa le projet de loi « sur la surveillance des établissements de bienfaisance privés ». Ce projet était d'ailleurs à l'étude depuis de longues années (2).

L'exposé des motifs constate que, dans son rapport sur le budget du ministère de l'Intérieur

(1) V. Rapport Bienvenu-Martin. *Journal officiel*. Chambre, Doc. parl., S. O. 1903, n° 2350, p. 370, col. 2.

(2) V. Exposé des motifs, *Journ. off.* Chambre, Doc. parl., S. O., 1900, n° 1689, p. 1312, col. 3.

de 1888, M. Pichon avait envisagé la nature et l'étendue des droits dont l'Administration doit être investie à l'égard de ces établissements : « Aux termes de la législation, affirme-t-il, les autorisations d'ouvrir un établissement libre de charité doivent être données par décret en Conseil d'État... Tout établissement dont l'acte de naissance n'a pas été ainsi constaté par décret est simplement toléré. Dès lors, la tolérance administrative peut cesser d'avoir son effet, sans que le retrait de cette tolérance ouvre au propriétaire un droit contentieux. »

M. Pichon basait son argumentation sur des textes anciens, notamment sur les ordonnances de Louis XIV en 1666 et de Louis XV en 1749, et sur un avis du Conseil d'Etat du 17 janvier 1806, qui permettait à l'État de surveiller et au besoin de fermer les établissements de bienfaisance privés.

Cette opinion était corroborée par l'avis d'un jurisconsulte éminent, M. Léon Béquet, qui sur consultation de l'Administration avait déclaré que « le droit de l'Etat était indiscutable ».

Cependant, malgré l'importance et la valeur de ces textes et de ces avis, le ministre de l'Intérieur, à la suite de certaines polémiques soulevées par la fermeture d'une colonie pénitentiaire, crut devoir, en 1892, soumettre à nouveau la question

au Conseil d'État, et, pour plus de sûreté, lui demander son avis.

Des délibérations des 7 et 14 janvier 1892, il résulte que le Conseil d'Etat :

« Considérant que les édits de 1666 et de 1749 ont été abrogés par la législation nouvelle, qui a réglé les rapports des associations et de l'autorité publique ; que l'avis du 17 janvier 1806, qui ne vise d'ailleurs que les Sociétés, n'ayant pas été inséré au *Bulletin des lois*, n'a pas force de loi... ;

» Mais considérant qu'un grand nombre de lois spéciales ont conféré au gouvernement, sur certains établissements privés qui présentent parfois un caractère de bienfaisance, des droits de tutelle et de contrôle plus ou moins étendus, suivant la nature de ces établissements... ;

» Etait d'avis :

» Que, dans l'état actuel de la législation, le gouvernement ne possède des droits de police et de contrôle que sur les établissements de bienfaisance privés fondés par des associations de plus de vingt personnes, ou sur ceux auquels s'applique une réglementation résultant de textes spéciaux. »

Déjà influencé par une enquête faite en 1882 par M. Th. Roussel qui avait révélé au Sénat la plupart des abus que nous avons précédemment signalés, et par un courant d'opinion qui, depuis, s'était manifesté à la Chambre et au Sénat, le mi-

nistre, lorsqu'il connut cet avis du Conseil d'Etat, estima qu'il était nécessaire de créer une loi pour bien établir les droits de police et de contrôle de l'Etat sur les établissements de bienfaisance privés.

Ce fut le Conseil supérieur de l'Assistance publique qui, d'après un rapport circonstancié du directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, fut chargé de déterminer les bases du projet de loi. Il désigna comme rapporteur M. le docteur Thulié, ancien président du Conseil municipal de Paris, qui présenta en 1895 un projet de réglementation sérieuse. Mais au Conseil supérieur on trouva ce projet trop hardi et on substitua au texte proposé par M. le docteur Thulié des dispositions nouvelles élaborées par M. de Crisenoy (1), ancien directeur des affaires départementales.

---

(1) Voici le projet de résolution voté par le Conseil supérieur de l'Assistance publique sur le rapport de M. de Crisenoy :

« Les œuvres d'assistance privées, créées par des particuliers ou des associations en vue de recueillir des mineurs, des malades, des infirmes ou des vieillards, ainsi que les œuvres d'assistance par le travail et les orphelinats industriels, sont soumis aux obligations suivantes :

I. — Dans les huit jours de l'ouverture de l'établissement, le fondateur est tenu d'en faire la déclaration. Cette

Dans les séances des 29 et 31 janvier 1896, le Conseil supérieur adoptait un certain nombre de résolutions par lesquelles il se bornait à indiquer quelques règles qui serviraient à assurer aux assistés la protection et la surveillance administratives pendant leur séjour dans l'établissement.

Ces résolutions furent transmises au Conseil d'Etat par le ministre de l'Intérieur qui le chargea de rédiger le texte du projet de loi. M. de Mouy, alors maître des requêtes, à qui incomba ce soin, fit un projet totalement différent, sur les points les plus importants, de celui de M. de Crisenoy, et se rapprochant plutôt des vues de M. le docteur Thulié.

---

déclaration indique le but de l'établissement, les catégories des personnes assistées, les conditions de salubrité des locaux. La déclaration doit être suivie dans le délai d'un mois de la visite d'un inspecteur.

II. — L'inspection doit être organisée d'une manière permanente, en utilisant autant que possible les organisations existantes.

III. — Les directeurs des œuvres privées recevant des assistés doivent inscrire sur un registre les renseignements concernant chacun d'eux dans la forme que comportent les obligations du secret professionnel.

IV. — Les directeurs sont tenus de recevoir la visite des délégués du gouvernement, de leur fournir les renseignements nécessaires pour leur permettre d'apprécier les conditions morales et matérielles de l'œuvre.

C'est en définitive ce projet adopté par le Conseil d'Etat, sur le rapport de M. de Mouy, qui fut accepté par le gouvernement et présenté à la Chambre des députés, le 8 juin 1900, par M. Waldeck-Rousseau, président du Conseil.

*
* *

Ce projet qui a pour titre : « projet de loi sur la surveillance des établissements de bienfaisance privés », établit en réalité plus qu'une simple surveillance : c'est, à vrai dire, toute une réglementation qu'il édicte. Et c'est justement là, remar-

---

Ils doivent leur communniquer notamment le règlement de la maison, s'il en existe, ainsi que le registre d'inscription prévu à l'article précédent, et leur présenter les assistés hospitalisés dans l'établissement.

V. — La fermeture des établissements privés ne pourra être prononcée que par l'autorité judiciaire. Toutefois, en cas d'urgence, c'est-à-dire en cas de péril imminent, soit pour la santé publique, soit par suite de faits contraires aux mœurs, le préfet peut ordonner la fermeture provisoire de l'établissement pour un délai qui n'excède pas un mois, tous droits réservés, la fermeture définitive ne pouvant être ordonnée que par les tribunaux ordinaires.

VI. — Il n'est pas dérogé aux prescriptions des lois du 30 octobre 1886 sur l'enseignement primaire et du 7 novembre 1892 sur le travail industriel.

quons-le en passant, ce qui lui a valu l'opposition systématique des défenseurs de la bienfaisance privée, qui, en présence d'abus indéniables, veulent bien admettre à la rigueur la surveillance de l'Etat pour assurer la protection de l'enfant pendant son séjour dans l'établissement, mais ne veulent pas entendre parler, selon l'expression même de M. de Mouy, d'une « organisation légale » de la bienfaisance privée.

De la délibération du Conseil d'Etat il résulte que la loi « devrait prendre sous sa protection toutes les œuvres de la bienfaisance privée qui pratiquent l'hospitalisation, quel que soit le caractère de ceux qui les ont créées et à quelque catégorie d'individus qu'elles soient consacrées ».

C'est ce que traduit exactement l'article premier du projet, qui comporte en outre que tout particulier ou toute association recueillant plus de sept assistés sera considéré comme ayant créé un établissement de bienfaisance.

D'après l'article deux, tout nouvel établissement devra faire sa déclaration d'existence au plus tard dans les huit jours qui suivront son ouverture.

C'est donc simplement une déclaration qui est exigée et non une autorisation. « Il nous a paru plus libéral et plus en harmonie avec l'idée dominante de la loi, est-il dit dans l'exposé des motifs, que, s'il faut protéger les faibles contre les im-

prévoyants et les exploiteurs, il ne faut cependant ni entraver, ni gêner, ni alarmer les bienfaisants. L'exercice du droit d'autorisation amènerait sans doute l'Administration à subordonner son agrément à l'accomplissement de nombreuses prescriptions qui rebuteraient bien des esprits charitables (1). » Sur ce point le Conseil supérieur de l'Assistance publique, le Conseil d'Etat et le gouvernement se sont trouvés d'accord.

Sans nous arrêter à des considérations de détail, envisageons maintenant les points essentiels du projet.

Pour veiller au sort de l'enfant pendant son séjour dans l'établissement, le projet établit une surveillance effective au moyen d'une inspection permanente aussi large que possible. Cette surveillance sera exercée par des fonctionnaires dépendant du ministre de l'Intérieur, mais existant déjà pour ne pas augmenter le budget des dépenses. Les préfets et leurs délégués, secrétaires généraux et conseillers de préfecture, ainsi que les sous-préfets, auront également droit d'entrée dans les établissements de bienfaisance privés.

Le service de l'inspection aura pour mission de visiter les locaux consacrés à l'hospitalisation pour s'assurer de leur salubrité, d'examiner l'or-

---

(1) V. Exposé des motifs, p. 1315, col. 1.

ganisation des services, de se renseigner sur la moralité du personnel, de surveiller l'alimentation. Il devra aussi chercher à savoir si les hospitalisés reçoivent un enseignement professionnel et si, lorsqu'ils quittent la maison, on leur donne le pécule déterminé par le projet, comme nous allons le voir.

C'est qu'en effet le gouvernement a jugé qu'il était insuffisant de protéger l'enfant dans l'établissement. Il a pensé qu'il était également nécessaire d'envisager sa situation en dehors de la maison hospitalière.

Pour pouvoir vivre honnêtemeut dès qu'il est livré à lui-même, l'enfant doit avoir un métier : d'où l'obligation pour l'établissement qui l'élève de lui donner un enseignement professionnel. « Si l'on veut accomplir en faveur de l'enfant une œuvre qui soit vraiment une œuvre de bienfaisance, une condition essentielle à remplir est de préparer cet enfant à l'exercice d'une profession qui lui permette un jour de gagner honnêtement sa vie (1). »

Mais que fera t-il à sa sortie s'il n'a pas quelques ressources pour pouvoir attendre le jour où il aura trouvé du travail ? Mille dangers le guetteront. On ne doit donc pas l'abandonner

---

(1) V. Exposé des motifs, p. 1314, col. 3, p. 1315, col. 1.

ainsi sans argent. D'où deux obligations nouvelles pour les établissements charitables recueillant des mineurs :

1° Constitution d'un fonds commun, composé de prélèvements faits sur les ressources de l'établissement, et destiné à donner des secours en argent aux assistés lors de leur sortie. Ces prélèvements ne devront pas être inférieurs à 5 centimes par assisté et par jour de présence dans l'établissement (1).

2° Constitution d'un pécule au profit de chaque enfant âgé d'au moins 13 ans et travaillant pour la maison.

Ce pécule est ainsi fixé :

10 centimes	par assisté	de 13 à	15 ans.
15 —	—	de 15 à	18 ans.
20 —	—	au-dessus de	18 ans.

Il est capitalisé sur le nom de chaque enfant par des versements trimestriels à la Caisse d'épargne postale. « Les versements sont inscrits sur un livret individuel et le capital ne peut être

(1) Il est à remarquer que ce fonds commun ainsi constitué n'est pas le résultat du travail produit par les assistés, mais bien une conséquence de l'œuvre de charité entreprise, puisqu'il doit être calculé uniquement d'après les journées de présence de l'enfant dans l'établissement, pour si jeune qu'il y soit entré.

remis aux titulaires qu'à leur majorité ou en vue de favoriser leur établissement. »

Pour faire appliquer rigoureusement ces mesures, la loi doit comporter des sanctions. Ces sanctions, pour être efficaces, doivent comprendre deux sortes de pénalités : l'une dans le but de punir les coupables en raison des infractions commises ; l'autre pour mettre fin tout de suite aux actes considérés comme dangereux. Aussi le projet édicte-t-il des peines correctionnelles et de simple police, selon la gravité des cas, pour réprimer les faits d'insubordination des fondateurs ou administrateurs d'œuvres charitables,et une pénalité spéciale, la fermeture, pour préserver les assistés contre les dangers qu'ils pourraient courir, savoir :

1° Mise en péril de leur santé par le régime de la maison ou l'insalubrité des locaux ;

2° Faits d'immoralité ;

3° Absence d'enseignement professionnel ;

4° Absence de fonds commun ;

5° Absence de pécule.

Pour appliquer cette pénalité le projet désigne, non l'autorité judiciaire, comme l'avait préconisé M. de Crisenoy, mais l'autorité administrative, afin d'éviter des conflits. L'action successive des deux autorités, dit en effet M. de Mouy, est pleine de dangers ; elle entraverait le libre exercice des droits de l'Administration.

Enfin le dernier article du projet (art. 15) prévoit des règlements d'administration publique pour déterminer toutes les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Tels sont les points principaux du projet du gouvernement.

*
* *

Comme on pouvait le prévoir, la Chambre renvoya ce projet pour complément d'étude à la commission d'assurance et de prévoyance sociales, qui désigna comme rapporteur M. Bienvenu-Martin. Celui-ci, après un examen attentif et après avoir pris note des dépositions des représentants des œuvres privées qui avaient manifesté le désir d'être entendus par la commission, présenta son rapport à la Chambre, le 17 mai 1901. Ce rapport, favorable en général au projet de loi du gouvernement, le modifiait cependant sur certains points et notamment sur la question du fonds commun et sur la question du pécule.

La commission supprima l'article 5 du projet de 1900 relatif au fonds commun, parce qu'elle pensait que la charge aurait été trop lourde pour les établissements qui ne faisaient pas travailler les enfants ou qui les prenaient en bas âge : elle craignait un recul de l'âge d'admission. D'autre

part elle estimait qu'il fallait tenir compte des dépenses nouvelles que l'obligation d'enseigner aux enfants une profession allait imposer à ces établissements. Aussi décida-t-elle que les prélèvements n'auraient lieu qu'en faveur des enfants qui travailleraient au profit de la maison et afin de leur constituer un pécule.

Mais ici la commission apporta quelques modifications au projet primitif. Elle exigeait les prélèvements à partir de 13 ans, âge où l'enfant peut être employé utilement, mais elle en abaissait le taux de début de 10 centimes à 5 centimes, et le majorait à partir de 16 ans, considérant qu'à partir de cet âge le produit du travail de l'enfant dépasse les frais de son entretien.

En conséquence, voici quel est le nouveau tarif présenté :

5 centimes	par jour ouvrable de	13 à 15 ans
15 —	—	15 à 16 ans
25 —	—	16 à 18 ans
40 —	—	18 à 21 ans

« Le nombre des journées de travail donnant lieu aux prélèvements est fixé à forfait à 300 par année. »

Le pécule ainsi constitué est une résultante du travail produit, car les enfants infirmes, déclarés par l'inspecteur du travail incapables d'ac-

complir un travail rémunérateur, n'auront droit à rien.

Les prélèvements ainsi opérés sont divisés en deux parties : l'une ira dans une caisse commune destinée à constituer des trousseaux, dont la valeur varie de 80 à 150 francs, pour le moment de la sortie, et à donner aux assistés pendant leur séjour dans l'établissement des primes ou des gratifications pour récompenser leur mérite et les encourager à bien faire ; l'autre ira au pécule individuel qui sera composé des versements faits à la Caisse d'épargne depuis la quinzième année et des primes ou gratifications reçues.

La proposition est ainsi établie :

Pour les assistés de
13 à 15 ans, la totalité au fonds commun ;
15 à 16 ans, 2/3 au fonds commun, 1/3 au pécule ;
16 à 18 ans, 3/5 — 2/5 —
18 à 21 ans, 1/2 — 1/2 —

Dès lors on peut, par un simple tableau, se rendre compte de ce que sera le pécule dans le cas extrême où l'enfant aura travaillé sans interruption de 13 à 21 ans.

Ages	Quotité par jour	Quotité par an	Fonds commun	Livret individuel
	—	—	—	—
13 à 14 ans ...	0 fr. 05	15	15	néant
14 à 15 ans ...	0 fr. 05	15	15	néant
15 à 16 ans ...	0 fr. 15	45	30	15
16 à 17 ans ...	0 fr. 25	75	45	30
17 à 18 ans ...	0 fr. 25	75	45	30
18 à 19 ans ...	0 fr. 40	120	60	60
19 à 20 ans ...	0 fr. 40	120	60	60
20 à 21 ans ...	0 fr. 40	120	60	60
Totaux		585	330	255

Tel est le maximum proposé par la commission en 1901. Il faut dire tout de suite que ce cas se présenterait rarement et qu'en général la charge de l'établissement ne serait pas aussi forte. D'ailleurs, si l'établissement trouve le fardeau trop lourd, dit le rapporteur, il pourra s'en décharger en plaçant l'enfant au dehors ; et dans la plupart des cas, ajoute-il, les intérêts matériels de l'enfant ne souffriront pas du changement.

En ce qui concerne les autres dispositions du projet il y a encore quelques changements à mentionner. La commission a abaissé de sept à cinq le nombre d'assistés qui fera considérer tout particulier ou toute association comme ayant créé un établissement de bienfaisance. « Il n'est pas

sans exemple, dit à ce sujet le rapporteur, que des personnes charitables recueillent chez elles plusieurs enfants abandonnés; si on les considérait comme ayant de fait ouvert un établissement, on découragerait leur initiative. L'assistance en quelque sorte familiale ne doit pas être réglementée. Ce n'est qu'à partir d'un certain chiffre d'assistés qu'on se trouve vraiment en présence d'un établissement de bienfaisance. Le projet du gouvernement s'était arrêté au chiffre de sept, votre commission l'a abaissé à cinq (1). »

L'article 2 exigeant comme formalité d'ouverture une simple déclaration est maintenu.

Il en est de même de l'obligation de tenir un registre d'identité des assistés ainsi que du principe de l'enseignement professionnel.

Quant à l'inspection, la commission a jugé bon de désigner avec précision les fonctionnaires qui auraient à l'exercer. Ce sont les inspecteurs généraux et les inspecteurs et sous-inspecteurs des Enfants assistés qui en sont chargés.

C'est toujours l'autorité administrative qui, dans les cas prévus, prononce la fermeture. Mais le préfet ne pourra l'ordonner qu'après avoir pris l'avis du Conseil d'hygiène de l'arrondissement quand cette mesure sera motivée par l'insalu-

(1) V. Rapport Bienvenu-Martin, p. 371, col. 1.

brité des locaux, et du Conseil départemental de l'Instruction publique quand elle sera motivé par l'inobservation des dispositions relatives à l'enseignement professionnel.

De plus, une fois la fermeture prononcée, le directeur de l'établissement fermé pourra se pourvoir devant le ministre de l'Intérieur contre la décision préfectorale, dans un délai de 15 jours à partir de la notification de cette décision, et la commission ajoute que ce recours sera suspensif. Comme dans le texte primitif, « il sera statué par décret rendu sur avis conforme et motivé du Conseil d'Etat ».

La commission apporte enfin quelques modifications dans les pénalités d'ordre judiciaire. Le projet primitif prévoyait quatre infractions :

1° Le défaut de déclaration d'ouverture pour les nouveaux établissements ou d'existence pour les anciens ;

2° L'absence du registre d'identité des assistés ;

3° La réouverture sans autorisation d'un établissement fermé par ordre du préfet;

4° Le refus de soumission à l'inspection.

Les trois premières relevaient du tribunal de simple police, la dernière du tribunal correctionnel.

La commission ayant introduit dans le projet un article nouveau dont le but est d'empêcher toute personne ayant subi une condamnation

judiciaire pour crime ou pour délit contraire à la probité ou aux mœurs, de diriger un établissement de bienfaisance privé ou d'y être employé, charge le tribunal de simple police du soin de réprimer les infractions aux dispositions de cet article. Mais, estimant que le fait de rouvrir sans autorisation un établissement fermé par l'autorité préfectorale est un acte de rébellion contre la loi, elle enlève le pouvoir de connaître de cette infraction au tribunal de simple police pour le donner au tribunal correctionnel.

Quant aux cas de récidive, la commission décide que pour les infractions punies en simple police les récidives seront portées devant le tribunal afin que les amendes soient plus élevées.

Enfin elle édicte la fermeture obligatoire dans les cas de condamnation correctionnelle, pour refus d'inspection et pour réouverture sans autorisation.

Telles sont les principales modifications apportées en 1901 par la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la septième législature, au projet primitif présenté par M. Waldeck-Rousseau en 1900.

*
* *

La septième législature s'étant écoulée sans que les conclusions du rapporteur, M. Bienvenu-

Martin, aient été discutées, M. J.-L. Breton prit l'initiative, le 16 octobre 1902, d'une demande d'interpellation « sur les nouvelles et pitoyables révélations qui venaient d'être faites sur le fonctionnement de certains établissements congréganistes dits de bienfaisance, interpellation dont le but essentiel était de provoquer la reprise, par le nouveau président du Conseil, du projet de loi élaboré par son prédécesseur (1). »

Et en effet, quelques jours après, le 21 octobre 1902, M. E. Combes, président du Conseil, déposait le nouveau texte proposé par la commission.

Mais encore une fois le projet devait être remanié, car la Chambre le renvoya à la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la huitième législature où il fit l'objet d'un second rapport que M. Bienvenu-Martin déposa au nom de cette commission le 1er avril 1903.

Le nouveau projet ne s'écarte guère des résolutions précédemment adoptées. A vrai dire il n'en diffère essentiellement que sur la question du pécule. La commission a reculé de 13 à 14 ans l'âge à partir duquel seront obligatoires les prélèvements dont elle abaisse également le taux dans les conditions ci-après :

---

(1) Rapport J.-L. Breton, p. 2.

5 centimes par jour ouvrable de 14 à 15 ans
10 — — de 15 à 16 ans
15 — — de 16 à 17 ans
20 — — de 17 à 18 ans
30 — — de 18 à 21 ans

Les proportions antérieures relatives à la division des prélèvements entre le fonds commun et le livret individuel étant conservées, voici, au moyen d'un tableau, quel est le maximum des charges par enfant dans le cas extrême d'un travail ininterrompu de 14 à 21 ans.

Ages	Quotité des prélèvements par jour	par an	Fonds commun	Livret individuel
14 à 15 ans	0.05	15	15	néant
15 à 16 —	0.10	30	20	10
16 à 17 —	0.15	45	27	18
17 à 18 —	0.20	60	36	24
18 à 19 —	0.30	90	45	45
19 à 20 —	0.30	90	45	45
20 à 21 —	0.30	90	45	45
	Totaux	420	233	187

Comme on le voit, les charges qui pèseraient sur les établissements ne seraient plus que de 420 francs par enfant au maximum au lieu de 585 francs.

La commission modifie à nouveau les pénalités judiciaires : elle enlève aux tribunaux de simple police, pour les porter devant les tribunaux correctionnels, les infractions à l'article 3, concernant la moralité des directeurs et employés des établissements de bienfaisance privés. Elle décide en outre que, pour les infractions punies en simple police, les récidives ne seront pas portées devant le tribunal correctionnel, mais seront passibles, outre l'amende, d'un emprisonnement de 1 à 5 jours.

Elle ajoute enfin un article dispensant des droits de timbre et d'enregistrement « les certificats, déclarations et quittances délivrés en exécution de la présente loi ».

*
* *

Cependant, malgré ces modifications nouvelles et malgré les interpellations de MM. Lafferre, J.-L. Breton, Jules Coutant, Steeg, Guieysse et de Pressensé sur l'exploitation de l'enfance dans certains établissements de bienfaisance privés, interpellations qui se poursuivirent en 1905, pendant sept longues séances, la huitième législature s'acheva sans que le projet ait été discuté.

Toutefois, au cours des interpellations précitées, des critiques avaient été formulées à son encon-

tre : on l'avait en général trouvé incomplet. Aussi, à la séance du 14 janvier 1907, la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la neuvième législature demanda que le rapport déposé par M. Bienvenu-Martin lui soit renvoyé, conformément à la loi.

« C'est en prenant comme base de discussion ce rapport, dit le nouveau rapporteur, M. J.-L. Breton, que la commission poursuivit l'étude de la question ; elle apporta au texte primitif du projet de loi, déjà modifié par les deux précédentes commissions, de nouvelles et très importantes modifications qui nécessitèrent un nouveau rapport (1). »

C'est d'abord l'introduction dans le nouveau texte de l'obligation de donner un enseignement primaire aux mineurs de 13 ans, et de ne les employer, en dehors des heures de classe consacrées à cet enseignement, qu'à des travaux domestiques ou d'enseignement professionnel. « Le projet de loi, dit le rapporteur à ce sujet, ne visait nulle part l'obligation de donner l'enseignement primaire, obligation qui résulte, il est vrai, des lois scolaires. Beaucoup d'établissements privés ne donnaient que très peu ou même pas du tout cet enseignement. Il n'est donc pas

---

(1) Rapport Breton, p. 10.

inutile que la loi nouvelle en impose l'obligation formelle.

« En même temps, cet article comporte l'interdiction de détourner les heures de classe de leur objet propre et d'employer les enfants en dehors de ces heures à des travaux profitant à l'établissement. Ils pourront seulement, et dans une sage mesure, être employés à des travaux domestiques ou d'enseignement professionnel (1). »

A propos du trousseau, la nouvelle commission, tout en reconnaissant sa nécessité absolue, a pensé « que la formule précédemment adoptée était à certain point de vue défectueuse. Elle lui a donc substitué la suivante, qui supprime le grave inconvénient de la brusque élévation du prix minimum du trousseau de 80 à 150 francs, au moment où l'assisté atteint sa dix-septième année : « Chaque assisté a droit en outre à un trousseau dont la valeur ne peut être inférieure à autant de fois 1 fr. 50 que l'assisté compte de mois de présence à l'établissement depuis sa dixième année (2). »

L'article 14 apporte une innovation qui se traduit en ces termes : « Les particuliers ou associations qui, sans posséder d'établissement propre-

---

(1) Rapport Breton, p. 143.

(2) Rapport Breton, p. 149.

ment dit, placent des mineurs dans des établissements industriels ou dans des familles, sont tenus d'en faire la déclaration à la mairie dans la forme prévue à l'article 2 ; ils doivent se conformer aux prescriptions de l'article 4 et sont soumis à la surveillance prévue par la présente loi (1). »

Ni le projet primitif du gouvernement, ni les textes adoptés par les septième et huitième législatures ne comportaient cet article : c'était là une des principales lacunes du projet. « Si l'on soumet aux obligations édictées les associations ou les particuliers qui ont ouvert des établissements dont le siège est fixé et connu, à plus forte raison faut-il le faire pour les associations ou les particuliers qui n'ayant pas d'établissement placent des mineurs dans des ateliers ou dans des familles.

On a vu combien il était jusqu'ici facile à ces derniers d'échapper à tout contrôle, comme en témoignent les scandales multiples causés par les agissements de certain abbé dévoyé dont le nom n'est que trop regrettablement connu (2). »

Ces particuliers ou associations, ajoute le rapporteur, seront donc tenus à la déclaration, à l'ouverture d'un registre d'identité des mineurs placés et aux prescriptions de la surveillance

---

(1) Pour tous ces articles, voir l'appendice.

(2) Rapport Breton, p. 158.

créée par la présente loi. Et cela dans le délai de trois mois à partir de sa promulgation.

La commission introduit encore dans le projet de nouveaux articles qui viennent en constater les lacunes. Ce sont notamment les articles 18, 19, 20 et 21 (1), qui sont édictés dans le but de protéger les intérêts des enfants assistés, en cas de fermeture des établissements qui les avaient recueillis.

Mais l'innovation assurément la plus importante, apportée par la commission d'assurance et de prévoyance sociales de la neuvième législature, c'est la constitution dans chaque département d'un Conseil départemental d'assistance publique et privée, et l'adjonction au Conseil supérieur de l'Assistance publique déjà existant de dix représentants des établissements de bienfaisance privés, élus par le collège des délégués de ces œuvres dans les Conseils départementaux d'assistance. D'après ce nouvel article du projet (art. 16), chaque Conseil départemental comprendrait 13 membres dont : le préfet, président, l'inspecteur d'Académie, l'inspecteur du travail, membres

---

(1) Voir tous ces articles dans l'appendice, qui contient en entier le projet de loi modifié par la commission d'assistance et de prévoyance sociales de la neuvième législature.

de droit, trois personnes désignées par le préfet parmi celles ayant compétence en matière d'assistance, trois conseillers généraux élus par leurs collègues et trois membres élus par les représentants des établissements de bienfaisance déclarés et ayant leur siège dans le départemeut.

« Cette innovation, dit le rapporteur, permettra la fructueuse collaboration de l'assistance publique et privée, tant au sein des Conseils départementaux que nous créons que du Conseil supérieur de l'Assistance publique déjà en fonction.

» Elle augmente encore dans une notable mesure les garanties déjà très larges données par le projet de loi aux établissements de bienfaisance privés. Elle nous semble de nature, dans bien des cas, à améliorer le fonctionnement de ces établissements, à mettre fin aux abus si souvent signalés sans qu'il soit nécessaire de recourir à la mesure extrême de la fermeture (1). »

En effet, avant de prononcer la fermeture, lorsqu'elle sera motivée par une cause tout autre que l'insalubrité des locaux ou l'inobservation des dispositions relatives à l'enseignement primaire (2), le préfet devra prendre l'avis du Conseil

---

(1) V. Rapport Breton, Examen des art., p. 160.

(2) Pour ces deux dernières causes le préfet est tenu de consulter : 1° le Conseil d'hygiène de l'arrondissement, s'il

départemental d'assistance, qui, dans bien des cas, sans doute, arrangera les choses.

D'autre part, lorsqu'un recours aura été présenté au ministre de l'Intérieur, par le directeur d'un établissement fermé sur ordre préfectoral, il sera statué par décret rendu, non plus sur avis *conforme et motivé* du Conseil d'État, mais simplement sur avis *motivé* du Conseil supérieur de l'Assistance publique, cette assemblée paraissant à la commission « particulièrement indiquée et qualifiée en la circonstance ».

« Cette modification, dit le rapporteur dans l'examen des articles, a d'ailleurs été apportée sur notre demande, après avis pleinement favorable du ministère de l'Intérieur. L'introduction, prévue à l'article 16, de représentants des établissements de bienfaisance privés dans le Conseil supérieur de l'Assistance publique, est de nature à donner à ces établissements une garantie des plus sérieuses.

» Mais le ministre de l'Intérieur, ajoute-t-il, ne pouvait être extrêmement lié par l'avis du Conseil supérieur de l'Assistance publique, comme il l'aurait été par celui du Conseil d'Etat. Il ne sera donc pas nécessaire que cet avis soit con-

---

s'agit d'insalubrité des locaux ; 2° le Conseil départemental de l'Assistance publique, s'il s'agit de l'enseignement primaire.

forme à la décision qu'il prendra sous son entière responsabilité et sous la garantie du contrôle suprême du Parlement (1). »

Tels sont les changements et les innovations apportées au projet du gouvernement par la commission d'assistance et de prévoyance sociales de la neuvième législature. Cette commission, on le voit, ne touche pas aux prescriptions de sa devancière immédiate en ce qui concerne l'enseignement professionnel et le pécule : elle les maintient au contraire intégralement.

Son intervention se caractérise en somme par l'adjonction d'articles nouveaux, ayant pour but de combler les lacunes du projet par une protection plus grande et plus sérieuse des intérêts de l'enfant, et surtout par la constitution des Conseils départementaux d'assistance, dans le but de donner des garanties nouvelles aux œuvres de bienfaisance privées.

C'est le 16 juillet 1909 que M. J.-L. Breton déposa son rapport à la Chambre. Cependant, bien que ce projet, « déposé par deux gouvernements successifs et examiné par la commission d'assurance et de prévoyance sociales de trois législatures, qui toutes trois se prononcèrent formel-

---

(1) Rapport Breton. Examen des articles, p. 155.

lement en sa faveur » (1), fût l'un des plus étudiés et s'imposât à l'examen rapide des Chambres, la neuvième législature, elle aussi, s'acheva, comme le craignait le rapporteur, sans avoir pu le discuter.

La dixième législature sera-t-elle plus heureuse, et malgré les grandes réformes de tout ordre qu'elle se propose de réaliser, trouvera-t-elle le temps nécessaire à la discussion du projet qui nous occupe ? Nous ne saurions le prévoir. Pas plus d'ailleurs que nous ne pourrions affirmer que ce projet ne sera plus modifié. Il nous paraît, au contraire, probable qu'il subira encore quelques remaniements. Et en effet, après les scandales qui se sont produits cette année-ci même, M. Breton a l'intention, paraît-il, d'introduire dans le projet de loi des dispositions nouvelles en vue d'organiser le contrôle financier des œuvres de bienfaisance privées (2). De leur côté, les représentants de ces œuvres font une opposition très vive au projet de loi, surtout en

---

(1) V. Rapport Breton, p. 10 et 11.

(2) Sur le point de terminer notre étude nous apprenons, en effet, qu'on a distribué à la Chambre, le 29 octobre dernier, le nouveau texte du rapport de M. Breton sur le projet de loi relatif aux établissements de bienfaisance privés.

ce qui concerne les questions financières et notamment l'obligation du pécule, dont la constitution peut créer, semble-t-il, de sérieux embarras pécuniaires aux établissements privés recueillant des mineurs.

En tous cas, dans l'intérêt même de ces assistés, comme dans l'intérêt des œuvres charitables honnêtes, il est à souhaiter que le problème de la réglementation de la bienfaisance privée soit bientôt résolu. Cette mesure est d'ailleurs réclamée par l'opinion publique car il est nécessaire de mettre un terme aux abus qui continuent à se produire et qui ne cesseront que par une intervention sérieuse de l'Etat.

DEUXIÈME PARTIE

ETUDE CRITIQUE DU PROJET DÉFINITIF DE RÉGLEMENTATION DE LA BIENFAISANCE PRIVÉE

De l'étude qui précède, il résulte que le projet du gouvernement impose trois obligations principales à la bienfaisance privée. La première est commune à tous les établissements de bienfaisance, confessionnels ou laïques, quelle que soit la catégorie de malheureux qu'ils abritent, et s'applique également aux particuliers qui placent des enfants mineurs dans des établissements industriels ou dans des familles : c'est la soumission au contrôle de l'Etat. Les deux autres sont

spéciales aux établissements recueillant des mineurs, ce sont : 1° l'obligation de donner à ces derniers un enseignement primaire et professionnel ; 2° celle de leur constituer un pécule.

Contrôle de l'Etat, — enseignement primaire et professionnel, — pécule, telles sont les trois grandes questions que nous allons successivement examiner, d'abord quant à leur principe, ensuite quant à leurs applications.

CHAPITRE PREMIER

Obligations communes à toutes les institutions de bienfaisance

Section première

Du principe du contrôle de l'Etat sur les institutions de bienfaisance privées

Après avoir exposé dans toute leur réalité les abus commis sous le couvert de la charité, M. J.-L. Breton, dans son rapport, s'exprime ainsi : « Après les appels ardents de l'opinion publique, qui depuis longtemps se sont fait entendre dans tout le pays ; après l'analyse attentive que nous avons faite de la vaste enquête demandée à tous les préfets, par la commission d'enquête de

la précédente législature ; après l'observation de faits aussi probants que nombreux et les considérations morales et sociales que nous venons de vous exposer, une première constatation s'impose à l'esprit, une surveillance permanente, étendue, complète, exercée par l'autorité publique dans les établissements de bienfaisance privés, est nécessaire » (1).

Et le rapporteur ajoute que la nécessité de cette surveillance est reconnue de tous.

S'il est vrai qu'aujourd'hui le principe du contrôle compte beaucoup de partisans, même parmi les représentants de la bienfaisance privée, il n'en a pas toujours été ainsi, et ce principe fut vivement combattu il y a quelques années à peine par des hommes d'une grande valeur qui y voyaient une atteinte directe à l'initiative privée et à « la liberté de faire le bien » (2).

Tout en reconnaissant à l'Etat un droit de surveillance en vertu de son devoir de police, ces hommes prétendaient qu'il était assez bien armé par des lois spéciales pour exercer un contrôle efficace sur les établissements visés. Ces lois sont nombreuses, disaient-ils, et ils citaient notamment la loi du 24 mai 1825 sur l'existence

---

(1) V. R. Breton, p. 108.

(2) Joseph Reinach, Chambre des députés, déb. parl.

légale des communautés religieuses de femmes ; la loi du 30 juin 1838, qui place sous la surveillance de l'autorité publique les établissements privés d'aliénés ; la loi du 5 avril 1850, sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus dans les colonies pénitentiaires (1); les décrets de 1862 et de 1896 sur les crèches ; la loi Roussel, qui autorise l'inspection pour les enfants du premier âge ; la loi du 30 octobre 1886, qui la prescrit pour les enfants de 6 à 13 ans ; la loi du 9 mai 1874 complétée par la loi du 2 novembre 1892 et le décret du 13 mai 1893, qui réglementent le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels et qui visent surtout les mineurs de 13 à 18 ans.

Au dire des adversaires du projet de réglementation, ces lois et ces décrets confèrent à l'Etat un droit de surveillance sur les établissements de bienfaisance privés et suffisent à protéger les assistés contre des entreprises louches. « Et ne

---

(1) Cette loi exige des particuliers ou des associations qui voudront établir des colonies pour les jeunes détenus, une demande en autorisation formée auprès du ministre de l'Intérieur, avec plan, statuts et règlements intérieurs à l'appui, ainsi qu'un directeur responsable agréé par le gouvernement et un conseil de surveillance ; elle met en outre ces établissements sous la surveillance d'un inspecteur général.

croyez pas, disait l'un d'eux (1), qu'il s'agisse là d'un de ces droits qu'on laisse sommeiller sans en user, sauf à s'élever ensuite vivement contre des abus qu'on avait le devoir de prévenir. Je suis depuis la fondation un lecteur assidu du bulletin de l'Office du travail et j'ai trouvé dans le dernier numéro le rapport relatif à l'application, en 1901, de la loi sur le travail des femmes et des enfants. »

« J'y vois que l'inspection a honoré les établissements qui nous intéressent d'une attention spéciale, puisque sur un total de 1883, elle en a visité dans l'année 1021, abritant une population de 45,758 enfants ; c'est une proportion de 68,8 °/₀ quand la proportion générale n'est que de 37,9 °/₀. Or les contraventions relevées, fort nombreuses au début, qui s'élevaient encore à 4,429 en 1900, tombent cette année au chiffre de 1,044. Et encore le plus grand nombre concerne des irrégularités matérielles, tenue des livrets (643) et registres (64), affichage (75), envoi de l'état trimestriel (140). Il n'y a de vraiment sérieuses que 122 contraventions concernant la durée du travail (110), l'hygiène (7), la sécurité (5). » L'auteur de ces lignes conclut que les dispositions essentielles de la loi de 1892 sont de plus en plus respectées dans les

---

(1) V. La Réforme sociale, 1903 — 1 — p. 126. Op. de M. Louis Rivière.

établissements de bienfaisance privés et qu'il n'y aurait par conséquent pas besoin d'une loi nouvelle pour surveiller ces établissements.

Mais on peut lui objecter que dans la plupart des cas le contrôle dont il parle est très difficile à établir. A ce sujet voici ce que dit l'inspecteur divisionnaire de Dijon : « La principale observation sur les orphelinats et autres reste toujours la même : l'obstruction polie mais ferme attend l'inspecteur à l'entrée de la maison et ne le quitte qu'à la sortie. Dans la plupart des cas il n'est guère possible de se rendre directement aux salles de travail. J'ai visité quatre fois l'établissement du Bon-Pasteur et j'ai été conduit vers les ateliers parmi tant de couloirs, à travers tant de portes et par des chemins si différents, qu'à l'heure actuelle je ne saurais m'y rendre directement (1). »

Cette assertion est confirmée par celle de l'inspecteur de Nantes : « L'adversaire le plus redoutable du contrôle, dit-il, est certainement sous forme de téléphone et de sonneries électriques. Dans les établissements cloîtrés, les sonneries électriques remplacent l'ancien coup de cloche spécial qui avertissait tout le personnel de la venue de l'inspecteur. Aussi ne fait-on pas attendre celui-ci dans le parloir ou à la porte, mais, quelque

(1) V. *J. off.* du 2 octobre 1905, Annexes, p. 12, col. 2.

diligence qu'il apporte à se rendre dans les salles de travail, il y est toujours précédé par une sonnerie spéciale, et il est tout à fait exceptionnel qu'il puisse relever des contraventions (1). »

Presque tous les inspecteurs font les mêmes réserves et beaucoup se sont ainsi plaints d'être désarmés devant ces maisons à deux faces dont les administrateurs leur répondaient souvent pour les évincer : « Nous sommes des ateliers », s'ils se présentaient comme inspecteurs primaires, ou bien « nous sommes une école », s'ils se présentaient comme inspecteurs du travail.

D'ailleurs, même si les inspecteurs ne trouvaient lors de leur visite aucun obstacle au libre exercice de leur contrôle, cela empêcherait-il les établissements en question d'enfreindre la loi de 1892 ? Ne pourraient-ils pas faire travailler les enfants pendant la nuit ? Or, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, les inspecteurs ne peuvent pénétrer la nuit dans ces établissements qu'au cas où des signes extérieurs viendraient leur révéler un travail illégal. Mais peuvent-ils de l'extérieur savoir ce qui se passe derrière les grands murs qui entourent toujours les couvents, et à travers lesquels ne peut filtrer aucune lumière, ne peut parvenir aucun bruit ?

---

(1) V. *J. off.* du 2 octobre 1905, Annexes, p. 12, col. 2.

On voit par là combien la protection de cette loi est illusoire. D'ailleurs son objet est très limité et il en est de même pour la loi de 1886, établissant l'inspection primaire. Ni l'une ni l'autre ne portent, ni sur le régime alimentaire des assistés, ni sur l'hygiène des locaux autres que les classes et les ateliers, ni sur la tenue générale de la maison.

D'autre part, en ce qui concerne les établissements fondés par des associations autres que les congrégations, la loi du 1er juillet 1901, ayant abrogé l'article 291 du Code pénal et consacré la liberté d'association, le gouvernement n'a aujourd'hui à intervenir, ni pour donner des autorisations, ni pour les rapporter.

Il s'ensuit, dit dans son rapport M. Bienvenu-Martin, que les associations peuvent en toute liberté fonder des établissements de bienfaisance et les administrer ; ce n'est qu'au cas où elles solliciteraient pour eux la reconnaissance d'utilité publique, que le gouvernement pourrait leur imposer des conditions, et notamment celle de subir un contrôle déterminé.

Quant aux établissements de bienfaisance fondés par les congrégations, le gouvernement est investi à leur égard de droits particuliers ; la loi de 1901 lui donne le pouvoir de les autoriser et d'en prononcer la suppression, mais non celui de les *surveiller*, réserve faite du cas, bien en-

tendu, où ces établissements auraient un caractère scolaire ou constitueraient des ateliers de travail ; ils sont alors soumis à la visite des inspecteurs primaires en vertu de la loi du 30 octobre 1886 et à celle des inspecteurs du travail en vertu de la loi du 2 novembre 1892.

Or, nous venons de voir que ces deux natures d'inspection sont peu efficaces. Aussi peut-on dire avec juste raison que, — sauf quelques catégories d'établissements auxquels s'appliquent des textes spéciaux, tels que ceux qui régissent les établissements privés d'aliénés, les crèches, les colonies pénitentiaires, — les œuvres de bienfaisance privées échappent en général à la surveillance, et que la puissance publique est désarmée devant les abus qui peuvent s'y commettre.

Qu'il plaise, par exemple, comme l'indiquait la *Revue philanthropique* du 10 juin 1904, à un repris de justice condamné pour excitation de mineures à la débauche, de recueillir dans un établissement lui appartenant des orphelines de plus de 13 ans ; aucun travail industriel n'étant pratiqué, nul fonctionnaire, dans l'état actuel de la législation, n'aurait qualité pour inspecter un tel établissement. Il faudrait qu'un scandale éclatât pour en ouvrir les portes à la police. Au nom de la morale elle-même ne doit-on pas supprimer cette éventualité ?

Ne doit-on pas également éviter que des faits

aussi révoltants que ceux dont se sont rendus coupables certains établissements, comme le Bon-Pasteur de Nancy, puissent se renouveler? Doit-on toujours laisser exploiter les enfants? Leur liberté, leur santé, leur vie valent-elles si peu qu'on ne doive pas les protéger? Et si l'on considère les événements, encore présents à tous les esprits, qui se sont déroulés cette année-ci même, peut-on tolérer plus longtemps que l'argent destiné aux pauvres, aux malheureux de toute sorte, indigents valides, malades, infirmes, vieillards, orphelins, puisse être impudemment détourné de sa noble destination, ou gaspillé sans profit pour ceux qu'il devait secourir? Car, enfin, c'est tout au moins une très mauvaise gestion, sinon un gigantesque abus de confiance, qu'on reproche à la sœur Candide, qui demandait sans cesse de l'argent au public pour ses œuvres d'Ormesson et de Saint-Salvadour, et qui s'est trouvée, paraît-il, avec un passif de 8 millions pour un actif de 4 millions environ, lorsqu'a éclaté le scandale.

Peut-on laisser de pareils faits se reproduire? Nous ne le pensons pas. Aussi sommes-nous fermement partisan du contrôle de l'Etat sur toutes les institutions de bienfaisance privées. Car l'Etat, en vertu de son devoir de justice, doit protéger les faibles et les malheureux.

On a prétendu qu'on devrait laisser les œuvres

elles-mêmes remédier aux abus commis par certaines d'entre elles. Mais elles en sont incapables, car elles ne sont pas assez outillées pour distinguer un groupement charitable d'une simple exploitation.

Le contrôle de l'Etat doit donc, selon nous, s'étendre à toutes les institutions de bienfaisance privées, et non pas viser seulement, comme le porte le projet de loi, les établissements. Il est, en effet, des œuvres charitables qui n'ont pas d'établissement pour y recevoir et y secourir des malheureux, mais qui font la charité à domicile. Ces œuvres, aussi bien que les autres, doivent être soumises au contrôle, surtout au point de vue financier, car elles demandent souvent au public la majeure partie des ressources qui leur permettent d'accomplir leur action charitable. Or l'Etat doit veiller à ce que ces fonds soient employés à leur véritable destination.

D'ailleurs, le projet de loi modifié par la commission d'assistance et de prévoyance sociales de la neuvième législature n'étant pas encore venu en discussion, le rapporteur, comme nous l'avons dit, a l'intention d'y ajouter un article instituant le contrôle financier. Après les récents événements dont nous venons de parler, l'absence d'un tel article ne se comprendrait pas.

S'il est surtout nécessaire pour donner la sécurité aux assistés, il l'est également pour ins-

pirer de la confiance aux assistants. « A l'époque actuelle, disait récemment Mme Leven, secrétaire générale de la Société *des Visiteurs*, cette confiance est ébranlée pour des raisons multiples dont les principales sont les suivantes :

» Il s'est créé des quantités d'œuvres, trop d'œuvres; bon nombre d'elles ne présentent pas les garanties d'intérêt et de bonne direction suffisantes. Des événements regrettables ont achevé de jeter le trouble dans les esprits. Il faudrait y ramener le calme, redonner la sécurité au protégés et ranimer le zèle, le dévouement et la générosité des protecteurs.

» C'est pour atteindre ce but que le contrôle discret, mais très réglé et obligatoire, serait nécessaire. Ce contrôle est le seul moyen dont nous disposions pour ramener la confiance dans les esprits (1). »

A l'appui de son opinion, Mme Leven cite le fait un peu particulier que voici : la Société des Visiteurs a, d'après elle, organisé pour son usage le contrôle financier : chaque fois qu'elle a sollicité l'intervention de l'Etat ou le concours du public, il lui a suffi d'indiquer que l'inspection des finances vérifiait sa comptabilité, « pour apla-

---

(1) V. *Revue philanthropique* du 15 septembre 1910, p. 550.

nir toutes les difficultés, voir tomber toutes les objections ». C'est là, ajoute-t-elle, une preuve très nette, très absolue, que le contrôle a une efficacité indéniable.

Ainsi donc nous admettons le principe du contrôle et nous pouvons dire qu'aujourd'hui, à part quelques adversaires irréductibles qui ne veulent pas entendre parler de l'action préventive de l'Etat, les représentants de la bienfaisance privée reconnaissent presque tous sa nécessité.

Tout récemment encore, la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance discutait cette question et la plupart des membres qui prenaient part à la discussion se proclamaient partisans du contrôle de l'Etat. « En matière d'assistance, disait notamment M. Emile Alcindor, il va de soi que le contrôle doit être absolu pour tout ce qui concerne l'action charitable exercée : la nature de l'assistance donnée, la valeur technique du personnel employé, les conditions d'hygiène dans lesquelles sont placées les personnes secourues ne peuvent être négligées dans aucune de leurs parties.

» Par contre, on peut concevoir que le contrôle ne porte pas sur la gestion financière ; mais ce contrôle se recommande par des raisons pratiques de première importance. Les œuvres privées reçoivent des allocations de l'Etat et des particuliers : il est indispensable que les gens qui

versent des cotisations, que les bienfaiteurs, que les fondateurs qui ont fait des legs plus ou moins importants, ou même de simples dons manuels, sachent que l'argent destiné à un emploi déterminé n'est pas détourné de son affectation et que les conditions des donations sont bien remplies (1). »

De son côté, dans la même discussion, le secrétaire général de la Société internationale, M. Rondel, s'exprimait ainsi (2) : « On se fait une montagne du principe du contrôle : on dit que cela découragera les œuvres, qu'elles s'en effraient déjà. On démontre qu'il ne pourra fonctionner sans tarir les sources de la charité, comme on démontrait à l'origine des chemins de fer qu'ils ne pourraient pas rouler sur rails ! On oppose à son principe non des réflexions basées sur l'expérience, mais des arguments spéculatifs. La première chose à dire c'est que, sous des réserves à déterminer, le contrôle doit être exercé... »

Et M. Rondel continue en disant qu'à l'heure actuelle il existe des œuvres qui sont indignes de fonctionner et que, malgré le libéralisme avec lequel on accepte les adhésions aux Congrès d'as-

---

(1) V. *Revue philanthropique* du 15 décembre 1910, p. 552.

(2) V. *Revue philanthropique* du 15 décembre 1910, p. 559 et 560.

sistance, au Congrès de 1900, il a dû refuser l'adhésion à une œuvre « indigne du qualificatif d'assistance ». Tous les jours, ajoute-t-il, des bruits courent, à certains moments le scandale éclate, ces fausses œuvres continuent de faire non seulement des dupes mais encore des victimes. Les exploitations se perpétuent; des enfants, que leurs parents ou tuteurs croient convenablement placés, souffrent sans pouvoir faire entendre leurs plaintes.

Quand même on ferait abstraction de ces scandales, qui aux yeux de M. Rondel paraissent être l'exception, il y a, pour lui, quelque chose dont il faut se préoccuper: c'est l'argent des pauvres, qui est « sacré d'où qu'il vienne », et qui est « encore plus sacré lorsqu'il vient de la bienfaisance privée, parce que, comme l'a dit spirituellement M. L. Rivière, le contribuable français paie toujours pour l'Assistance publique, tandis que la bienfaisance privée ne dispose que de sommes limitées. On donne aux œuvres parce que chacun sent dans sa conscience qu'il y a des injustices à réparer, qu'il faut faire la charité, qu'il faut être philanthrope; de là un besoin individuel de donner aux pauvres, qui s'apaise quand on a fait don à une œuvre quelconque. C'est ce besoin individuel d'altruisme qui fait que dans un pays une certaine somme est mise à la disposition de la bienfaisance privée. Or, de même qu'il y a les

faux pauvres, il y a les fausses œuvres qui volent aux œuvres véritables, en détournant à leur profit ces générosités dont chacune ne se produit qu'une seule fois.

Et M. Rondel termine son argumentation par cette phrase, relevée dans un article de presse relatif aux évènements de cette année et qui est en quelque sorte la justification du principe du contrôle : « Ceux et celles qui se décident à administrer le patrimoine d'une œuvre de charité assument une bien grande responsabilité, d'abord parce que ce patrimoine ne leur appartient pas, et ensuite parce que ceux à qui il appartient sont pauvres ; or, s'il est un argent que l'on doit ménager, n'est-ce pas surtout celui des malheureux?»

Enfin citons encore l'opinion de M. E. Prévost: « Des abus se sont produits, dit-il, des abus peuvent se produire ; il importe, il est nécessaire qu'une surveillance utile puisse y mettre obstacle. »

Cette opinion fut celle de la majorité des membres qui assistèrent à la discussion, et le 1er juillet 1910, la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance adoptait, sur le rapport de M. Beaufreton, un certain nombre de propositions (1) dont la première est la reconnaissance

---

(1) Voici ces propositions : « Les institutions de bien-

catégorique de la nécessité du contrôle. Celui-ci est d'ailleurs admis également par l'office central des œuvres de bienfaisance et par M. d'Haussonville lui-même qui est un des représentants les plus autorisés de la bienfaisance privée.

---

faisance privées sont assujetties au contrôle de l'Etat (ministère de l'Intérieur) sous les réserves ci-après :

1° Le domaine du contrôle sera strictement délimité par la loi elle-même. Le contrôle n'a à s'immiscer ni dans l'organisation intérieure d'une œuvre, ni dans sa réglementation. Le contrôle doit porter d'office sur l'exécution des statuts qui constituent la charte de l'institution, et sur l'exécution des volontés formellement exprimées par les fondateurs. Le contrôle ne portera de droit sur la gestion financiere que dans les cas où l'institution assujettie fera appel aux dons ou cotisations du public. Ces dons ou cotisations feront, à cet effet, l'objet de quittances détachées d'un carnet à souche, sans que les souscripteurs ou donateurs soient cependant obligés d'y faire inscrire leur nom. Le contrôle financier pourra être contractuellement institué, à titre exceptionnel ou périodique, sur la demande des directeurs de l'institution ou d'un quantum suffisant de ses membres.

2° Le contrôle doit être exercé par l'intermédiaire d'inspecteurs généraux, d'inspectrices générales et d'inspecteurs régionaux, présentant toute garantie d'impartialité, de compétence et d'indépendance.

3° Les inspecteurs ne doivent avoir aucun pouvoir de décision; celui-ci appartient dans chaque département

En résumé, s'il y a encore quelques adversaires irréductibles du contrôle, c'est qu'ils le considèrent comme une sorte de mainmise de l'Etat sur les œuvres de bienfaisance privées. Ils y voient une arme dirigée contre elles. Or ce n'est pas ainsi

---

au préfet, qui ne peut appliquer de sanction qu'après avis conforme du Conseil départemental. Les sanctions sont limitativement déterminées par la loi. Les décisions du Conseil départemental peuvent faire l'objet d'un recours au ministre qui statue en dernier ressort, après avis conforme du Conseil supérieur.

4° Les Conseils départementaux devront comprendre une représentation effective de la bienfaisance privée. Ils seront composés du préfet, président, de six représentants des pouvoirs publics, désignés par décret, de trois membres, hommes ou dames, élus par les œuvres reconnues d'utilité publique ayant leur siège dans le département, et de trois autres membres élus par les œuvres simplement déclarées. Au cas où, dans le département, ne se trouveraient pas au moins six œuvres reconnues d'utilité publique, les œuvres de bienfaisance privées ne formeraient qu'un seul collège électoral, et nommeraient six représentants.

5° Les représentants de la bienfaisance privée dans les Conseils départementaux seront choisis de préférence aux simples particuliers pour faire partie des divers Conseils d'administration et de surveillance établis par l'autorité publique en vue d'assurer le bon fonctionnement des institutions d'assistance.

6° Le Conseil supérieur de l'assistance publique sera

qu'il faut envisager le contrôle. « C'est un principe élémentaire en administration, que le contrôle doit être absolument indépendant de l'action administrative. Qui dit contrôler ne dit pas agir, mais examiner. Un contrôleur est celui qui regarde les choses qui se passent, qui conseille au besoin, mais qui ne prend aucune décision. Les suites à donner à l'inspection ne regardent pas l'inspecteur. Il doit y avoir une séparation absolue entre le contrôle, d'une part, et d'autre part la mise en œuvre possible des sanctions administratives ou judiciaires (1). »

C'est en dehors de toute idée de suprématie de l'Assistance publique sur la bienfaisance privée, ou de celle-ci sur celle-là, que doit s'exercer le contrôle. Il doit porter également sur chacune d'elles, car toutes deux sont exposés aux abus et aux erreurs. « Aux meilleures choses, écrivait en

---

réorganisé et composé de manière analogue aux Conseils départementaux, les représentants de la bienfaisance privée dans ceux-ci, nommant eux-mêmes leurs délégués au Conseil supérieur.

7° La question du pécule, absolument distincte de celle du contrôle, fera l'objet, s'il y a lieu, de solutions séparées (Extrait de la *Revue philanthropique* du 15 juillet 1910, p. 323 et 324).

(1) V. *Revue philanthropique* du 15 septembre 1910, p. 551.

1847 Firmin Marbeau, l'illustre fondateur des crêches, il faut uue surveillance pour qu'elles ne deviennent pas mauvaises, l'abus est toujours prêt à se glisser partout, dans le domaine de la charité comme ailleurs (1). »

On peut donc dire qu'aujourd'hui le principe du contrôle est à peu près admis par tous. Les établissements de bienfaisance privés eux-mêmes, — ceux évidemment qui n'ont rien à se reprocher, — non seulement ne le redoutent pas, mais encore le désirent. Cela ressort clairement d'une lettre adressée à M. J.-L. Breton par Mme Oviève Marie, supérieure de l'établissement de Gaudechard : « Loin même de la redouter, je la souhaite cette surveillance, écrit-elle. A la condition d'être tout à la fois sérieuse et paternelle, elle ne peut qu'être utile, et même très utile aux œuvres. C'est mon ferme sentiment.

» Je me suis laissé dire que des erreurs, des abus, avaient été commis dans les œuvres d'assistance, aussi bien dans les œuvres de l'Etat que dans les œuvres privées, religieuses ou laïques. Si la surveillance projetée doit mettre fin à ces erreurs et à ces abus, tant mieux ; ce sera profit

---

(1) V. Firmin-Marbeau. Du paupérisme en France et des moyens d'y remédier, p. 144.

pour tous, pour ceux que les œuvres recueillent et pour les œuvres qui les recueillent.

» Des hommes de grand savoir et de grand cœur ont fait de beaux travaux, où ils ont rapproché et comparé les efforts d'assistance en France et à l'étranger. Mais ces travaux, nous les connaissons mal, quand encore nous les connaissons ; ce sera encore profit pour nous tous si les inspecteurs s'en font, avec bienveillance, l'écho auprès de nous, et nous signalent, à l'occasion, une initiative heureuse ou des procédés utilement éprouvés.

» En outre combien sera diminuée notre responsabilité en ces occasions où, de toutes les solutions possibles, aucune n'est à l'abri de la critique (1). »

» On le voit, dit M. Breton, commentant ces lignes, le principe de la surveillance est loin d'effrayer les personnes qui aiment et comprennent, comme il doit être aimé et compris, le beau rôle de charité et de bienfaisance. Loin de craindre cette surveillance, elles y trouvent les plus précieuses garanties et l'allègement d'une lourde responsabilité ; elles y voient aussi une précieuse et efficace collaboration des pouvoirs publics.

» Cette loi de surveillance des établissements

---

(1) V. Rapport Breton, p. 114.

privés de bienfaisance, conclut-il, est bien assise dans son principe ; ses limites nettement marquées la rendraient efficace sans lui permettre d'être oppressive. Elle ne découragerait pas l'initiative privée, au contraire elle la fortifierait en l'avertissant et en lui venant en aide. Elle rassurerait les bonnes volontés, qui, plus longtemps alarmées, pourraient se détourner. »

Nous partageons pleinement l'opinion du rapporteur, et nous pensons comme lui que l'Etat doit veiller à ce que les Sociétés comme les particuliers, qui font appel au public en faveur d'une œuvre charitable, ne le trompent pas sur la qualité de l'œuvre. Nous pensons comme lui que l'Etat doit veiller à ce que personne n'exploite ni les pauvres, ni les riches généreux.

Section II

Des applications du contrôle de l'Etat sur les institutions de bienfaisance privées

Si le principe du contrôle est généralement admis aujourd'hui, ses applications telles que les comporte le projet de loi sont au contraire diversement appréciées. Ici les opinions diffèrent, et il convient d'examiner point par point les dispositions du projet. Voyons d'abord les formalités préliminaires qui ne donnent pas lieu à de grandes discussions.

§ 1

A. — Domaine de la loi

L'article premier du projet actuel indique le domaine, le champ d'application de la loi. Ce sont

tous les établissements de bienfaisance créés par des particuliers ou des associations soit laïques, soit religieuses, en vue de recueillir des mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes ou des vieillards, qui sont soumis aux dispositions de la loi projetée. De plus celle-ci ne peut s'appliquer qu'aux particuliers ou aux associations recueillant plus de cinq assistés.

Cette dernière clause a été introduite dans la loi pour laisser en dehors de son domaine l'assistance en quelque sorte familiale, et nous ne pouvons que l'approuver, partageant du reste en cela un avis à peu près unanime. Il n'est sans exemple, en effet, comme le dit M. Breton, que des personnes charitables recueillent chez elles plusieurs enfants abandonnés. Si on les considérait comme ayant de ce fait ouvert un établissement, on les pourrait détourner de pareille initiative.

On pourrait toutefois objecter que le chiffre fixé ne correspond véritablement à aucun critérium et qu'il vaudrait peut-être mieux n'en pas fixer du tout. Pourquoi en effet cinq plutôt que sept, chiffre primitivement adopté ? Pour se rapprocher le plus possible du nombre d'une famille moyenne ? Mais pourquoi ne pas prendre comme type les familles nombreuses ? N'a-t-on pas cité l'exemple d'un homme, M. Deleuze, qui avait recueilli chez lui dix-huit jeunes filles,

les avait élevées, dotées et mariées, dans la seule intention de se constituer une famille et de faire le bien? Cet homme, d'après le projet, serait considéré comme le directeur d'un établissement de bienfaisance et par conséquent soumis à la loi, alors que s'il n'avait recueilli que cinq jeunes filles il échapperait à toute surveillance. Ne doit-on pas craindre que le nombre fixé ne limite trop le champ d'action de cette bienfaisance familiale qui peut produire de si heureux effets ? Et par conséquent, comme le préconisait M. le Dr Thulié devant le Conseil supérieur de l'Assistance publique, ne serait-il pas préférable de ne fixer aucun chiffre dans le texte de la loi et de laisser à l'Administration le soin de déterminer le cas où il y a établissement de bienfaisance privé ?

A cela on peut répondre que ce serait laisser l'application de la loi à l'arbitraire de l'Administration, système très dangereux, qui pourrait rendre cette loi ou bien inefficace, ou bien trop rigoureuse. Souvent des contestations surgiraient. D'après M. le Dr Thulié elles seraient jugées par les tribunaux ordinaires. Mais, d'une part, cela donnerait naissance à des conflits entre l'Administration et les tribunaux judiciaires, et, d'autre part, la jurisprudence différerait avec les régions. Il est donc nécessaire, comme le dit M. Breton dans son rapport, de fixer un nombre avec précision pour éviter toute difficulté et

des variations de jurisprudence dans l'application de la loi. La commission s'est arrêtée à cinq : il n'y a pas de raison assez forte pour ne pas adopter ce nombre.

La loi ne s'applique donc pas à ce qu'on appelle l'assistance familiale. Le rapporteur déclare qu'elle ne vise pas davantage les œuvres charitables qui se bornent à distribuer des secours à domicile, les dispensaires où les pauvres viennent chercher des consultations ou des médicaments, les établissements où les indigents trouvent un abri momentané, comme les refuges de nuit.

Il serait peut-être désirable, comme le voudrait M. Beaufreton, que la loi prévît, à côté du contrôle d'office, un contrôle contractuel, institué à titre exceptionnel ou périodique, sur la demande des directeurs des œuvres ou d'un quantum suffisant de leurs membres. Les œuvres soustraites à la loi pourraient parfois, en effet, avoir avantage à en réclamer le bénéfice : si des bruits fâcheux couraient sur l'une d'elles, le meilleur démenti qu'elles pourraient leur donner serait de faire appel au contrôle. Il est bon toutefois de faire remarquer que les établissements qui le désirent peuvent être soumis au contrôle en se faisant reconnaître d'utilité publique par l'Etat.

B.— Déclaration d'ouverture

Passons maintenant à l'article 2 du projet, qui établit les formalités d'ouverture des établissements de bienfaisance privés. Cet article exige une déclaration faite au plus tard dans les huit jours de l'ouverture de l'établissement. On peut dire que cette formalité est aujourd'hui unanimement approuvée. C'est en effet la solution la plus libérale possible et elle est compatible avec la nécessité d'une surveillance sérieuse. L'Administration sera par ce moyen prévenue de la formation d'un établissement charitable et pourra lui appliquer la loi nouvelle ainsi que celles auxquelles il pourra être soumis de par sa nature même.

Pourtant dans certains pays, en Suisse par exemple, et notamment dans le canton de Thurgovie, un établissement, d'après l'ordonnance du 10 mai 1895, ne peut s'ouvrir qu'en vertu d'une autorisation du Conseil du gouvernement (1). En cas d'infraction cette autorisation peut être retirée. Et, en France, un avis du Conseil d'Etat

---

(1) V. *Revue phil.* du 15 août 1910, p. 428.

du 17 juillet 1806 déclarait qu'il était néces saire d'avoir une autorisation préalable du gouvernement pour pouvoir ouvrir un établissement de bienfaisance.

Cette règle sévère aurait sans doute l'avantage d'éviter les formalités de fermeture et ses funestes conséquences pour les hospitalisés, au cas où le nouvel établissement mériterait dès sa fondation cette rigoureuse sanction : car en ce cas le gouvernement n'accorderait pas l'autorisation demandée. Mais elle constituerait une marque de défiance à l'égard de la bienfaisance privée. Il pourrait en résulter une grande gêne pour le développement de celle-ci : le gouvernement pouvant être amené à n'accorder son autorisation qu'à de trop nombreuses conditions, certaines initiatives privées pourraient se décourager, ce qui nuirait par contre-coup aux malheureux.

On doit donc, au contraire, laisser la bienfaisance privée se manifester le plus librement possible, et, à cet effet, le système de la déclaration est bien préférable à celui de l'autorisation préalable et même à celui de la déclaration préalable à l'ouverture qui fut préconisé par M. le docteur Thulié.

La déclaration doit indiquer le siège de l'œuvre, son but, ses ressources, les conditions d'hygiène de son installation, la personne responsable de sa direction.

Le texte précédemment adopté par la commission d'assistance et de prévoyance sociales de la huitième législature n'indiquait pas que la déclaration devait mentionner les ressources de l'œuvre et les conditions d'hygiène de son installation. C'est M. Vaillant qui fit adopter ces mentions nouvelles par la commission de la neuvième législature. Il n'est pas en effet sans intérêt, dit avec raison le rapporteur à ce sujet (1), de connaître les ressources qui permettront à l'œuvre de faire véritablement besogne d'assistance et de subsister sans être contrainte de tirer un profit excessif de l'exploitation du travail des assistés. De même, les conditions d'hygiène de l'établissement présentent une importance que nul ne songera à contester.

C. — Registre d'inscriptions

Une autre formalité qui ne fait l'objet d'aucune contestation, c'est celle du registre d'inscriptions. Le directeur de tout établissement de bienfaisance doit, d'après le projet, tenir un registre sur lequel seront consignées les indications relatives à l'identité des assistés, ainsi que la date de leur entrée et de leur sortie. Cette prescription, dit le

---

(1) V. Rapport Breton, p. 116.

rapporteur, a pour but de faciliter la surveillance et d'empêcher les séquestrations arbitraires. On ne peut que l'approuver.

§ 2

L'inspection. — Les sanctions. — Les garanties.

Si ces premières dispositions du projet de loi n'ont donné lieu à aucune objection sérieuse, il n'en est pas de même de celles qui ont trait à l'inspection, aux sanctions et aux garanties, édictées par le projet.

A. — L'inspection

L'inspection, comme nous l'avons vu, est généralement admise par les représentants de la bienfaisance privée. Mais ceux-ci désirent qu'elle soit organisée de manière à ne pas créer aux œuvres privées des conditions d'existence trop difficiles. C'est ainsi, d'ailleurs, que la comprend le rapporteur du projet, et c'est ainsi qu'il faut la comprendre. L'inspection doit constater les infractions mais non les réprimer. « Les inspecteurs ne sont pas des juges : ce sont des enregistreurs qui

signalent des abus et non des répresseurs d'abus (1). »

Mais, tandis que le rapporteur ne veut pas limiter l'étendue de l'inspection par une énumération forcément incomplète des divers points sur lesquels elle doit porter, les représentants de la bienfaisance privée tiennent, au contraire, à ce que l'inspection soit fixée limitativement dans la loi. Ils ne veulent pas laisser le soin de fixer ces points aux règlements d'administration publique prévus dans l'article 23 du projet.

Si l'on peut admettre, disent-ils en substance, que l'Etat, qui doit protection aux malheureux, ait le pouvoir et le devoir de veiller à ce que les locaux qui les abritent soient dans un état satisfaisant de salubrité, les principes de l'hygiène rigousement observés, la nourriture bonne et suffisante, et en somme à ce que toutes les prescriptions contenues dans la loi soient fidèlement observées, on ne peut pas accepter que l'inspection puisse également porter, selon le bon plaisir du gouvernement ou des inspecteurs, sur des points que la loi n'aurait pas prévus : car ce serait laisser l'exercice de la surveillance à des pouvoirs arbitraires et s'exposer ainsi à des abus de droit. D'après eux, l'inspection doit avoir des

(1) V. Rapport Breton, p. 118.

limites fixes, car « les œuvres ne se prêteront en toute loyauté au contrôle que si elles savent exactement ce qui leur est demandé, où commencent leurs obligations et où elles finissent (1) ». Et ils n'admettent pas que la bienfaisance s'exerce en dehors de ce qui concerne le bien-être des individus secourus. Ainsi, par exemple, les locaux réservés au personnel ou à d'autres services généraux échapperaient à l'inspection.

S'il en était ainsi, comme il serait facile de tourner la loi ! Qui empêcherait, par exemple, un établissement recueillant des mineurs de transformer en atelier clandestin une partie des locaux soustraits à l'inspection et d'y faire accomplir en toute sécurité un travail illégal ? Qui l'empêcherait d'établir dans ces locaux des cellules, des cachots analogues à ceux qu'on découvrit naguère au Refuge de Tours, et d'y enfermer impunément pendant des journées entières les malheureux qui auraient à subir leur joug ?

Mieux vaut encore, semble-t-il, une inspection indéterminée qu'une inspection nettement limitée qui pourrait être incomplète et partant inefficace. Ce n'est pas, en effet, du premier coup que l'on peut voir ici tous les points sur lesquels elle doit porter. Pour être véritablement efficace, l'inspec-

---

(1) V. *Revue phil.*, août 1910, p. 434.

tion ne doit pas avoir son champ d'action borné ; elle doit pouvoir s'étendre à tout ce qui constitue l'établissement.

On a soutenu encore qu'elle ne devait pas s'immiscer dans l'administration intérieure des œuvres. Et un décret du 20 décembre 1907 signé : G. Clémenceau, réorganisant l'inspection générale des services administratifs, vient en quelque sorte d'une façon générale corroborer cette opinion. Il y est dit dans ses articles 1 et 2 :

« L'inspection générale des services administratifs est chargée d'exercer un contrôle supérieur sur les services dépendant du ministère de l'Intérieur.

» Les fonctionnaires de l'inspection n'ont pas qualité pour donner des ordres ou prescrire des mesures, sauf en cas d'urgence et à charge d'en référer aussitôt au ministre (1). »

Pourtant, dans le cas qui nous occupe, les œuvres n'auraient-elles pas intérêt parfois à écouter les conseils des inspecteurs ?

« Supposez, dit à ce sujet une inspectrice générale de l'Assistance publique, Mme Moniez, supposez que j'aille inspecter une crèche-orphelinat dirigée par les sœurs de Saint-Vincent-de-Paul, qui, par exception, refusent les enfants naturels.

(1) V. *Revue phil.*, 15 août 1910, p. 445.

Aux termes du décret du 20 décembre 1907, je devrais me borner à prendre des notes pour mon rapport, je n'ai pas à prescrire de mesures. Mais j'outrepasse mes droits et je fais à ces dames un petit sermon sur l'inépuisable charité du grand saint, fondateur de leur Ordre, qui recueillait tous les nouveau-nés sans demander leur extrait de naissance.

» Vais-je visiter une société de charité maternelle qui secourt les seules mères appartenant à la religion catholique, j'ose dire aux dirigeants de l'œuvre : « Vous devriez peut-être secourir la misère publique avant de vous préoccuper de ce que vous tenez pour une misère morale, surtout lorsque une existence d'enfant est en péril. »

» Ce serait parfait si ces simples conseils, qui, bien que donnés très amicalement, interviennent dans l'orientation charitable d'une œuvre, n'étaient pas suivis. Malheureusement on les écoute toujours. Je pourrais vous citer plus de vingt crèches-orphelinats, œuvres de protection de l'enfance, sociétés de charité maternelle, qui, à l'heure actuelle, ont modifié leur orientation charitable et commencent par empêcher les petits enfants de mourir avant de les moraliser.

» Grâce aux concessions que ces œuvres privées ont faites à l'esprit de charité, — ou si vous préférez de solidarité, — elles participent large-

ment, à l'heure actuelle, aux subventions du ministère de l'Intérieur.

» En ne me conformant pas exactement au décret ministériel, je fais naître à chaque inspection de nouveaux liens, presque une entente amicale, entre l'assistance officielle et la bienfaisance privée (1). »

Comme le montrent ces spirituelles observations de Mme Moniez, les conseils donnés aux œuvres par les inspecteurs leur seraient souvent très utiles et il pourrait en naître, entre l'Assistance publique et la bienfaisance privée, une collaboration qui paraît en tous points désirable.

Mais, à cet effet, il ne faut pas que l'inspection donne lieu à des tracasseries inutiles, qui le plus souvent aigrissent les caractères et font détester les lois, auxquelles on ne se soumet plus dès lors que par contrainte, et qu'on s'empresse d'enfreindre dès qu'on trouve le moyen de le faire impunément. C'est, au contraire, avec prudence et avec réserve que doit être exercée l'inspection.

*
* *

Ceci nous amène à parler des personnes qui seront chargées d'exercer la surveillance, c'est-à-

(1) V. *Revue philanthropique*, août 1910, p. 446 et 447.

dire des inspecteurs. Il est évident que le caractère de l'inspection dépendra beaucoup du choix des inspecteurs, et la désignation de ces derniers n'est pas sans soulever une grande appréhension chez les représentants de la bienfaisance privée. C'est là, on peut le dire, un des points les plus délicats de la loi projetée. Aussi a-t-on soutenu avec juste raison que les inspecteurs devaient présenter toutes garanties d'impartialité, de compétence et d'indépendance.

A cet effet, on a préconisé la création de commissions de surveillance, composées de trois membres, dont : un fonctionnaire de l'Administration, un magistrat de la magistrature assise, désigné par le premier président du ressort, et un particulier désigné par les œuvres privées (1). On part de cette idée que le rôle de la surveillance consiste surtout à constater dans une œuvre, non le petit détail mais le fonctionnement général, et on soutient qu'à ce point de vue une commission sera tout aussi compétente qu'un inspecteur seul, et qu'elle présentera des garanties plus sérieuses d'impartialité et d'indépendance. De plus on ajoute qu'il pourra se produire ainsi « un enchaînement d'idées, un rapprochement qui serait bien-

(1) V. *Revue philanthropique*, août 1910, p. 452.

faisant pour les œuvres privées et pour les œuvres publiques (1) ».

A ce dernier point de vue les commissions d'inspection donneraient peut-être d'excellents résultats (aussi peut-on les admettre à titre subsidiaire), mais non au point de vue de l'inspection elle-même. Pour que celle-ci soit complète et efficace, il faut qu'elle porte aussi bien sur les points de détail que sur le fonctionnement général de l'œuvre. Or une commission peut rarement se rendre compte du détail. Elle ne peut pas d'ailleurs se déplacer aussi inopinément qu'un seul individu : sa visite sera d'autant moins efficace qu'elle sera plus facilement connue des intéressés. Comme on l'a dit justement, « pour voir clair dans une œuvre il faut y envoyer un seul individu. L'inspection collective est absolument insuffisante au point de vue du contrôle, elle surprend des choses qu'on n'avait pas besoin de découvrir et ne découvre pas ce que les établissements ont intérêt à lui cacher » (2).

S'il est vrai que l'inspection individuelle est plus compétente que l'inspection collective, on peut dire également qu'elle peut être aussi impartiale et aussi indépendante que celle-ci. Il suffit,

---

(1) V. *Revue philanthropique*, septembre 1910, p. 573.
(2) V. *Revue philanthropique*, août 1910, p. 460.

en effet, pour cela que les inspecteurs soient nommés par voie de concours, que leur avancement ne dépende d'aucune influence politique et qu'ils soient sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur. Il ne faudrait pas, par exemple, qu'ils puissent être choisis arbitrairement par le gouvernement.

Mais ici une question se pose : Faudra-t-il créer un nouveau corps de fonctionnaires ? Non, dit le rapporteur du projet de loi : « Il n'en est ici nullement besoin. La surveillance nouvelle qu'il s'agit d'exercer sera assurée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, par les services d'inspection existant.

» Le personnel actuel est très remarquablement préparé pour l'accomplissement de cette tâche qui s'ajoutera à la sienne propre. Il y aura lieu, tout au plus, d'accroître d'une ou de plusieurs unités les inspecteurs en fonction dans certains départements contenant un nombre exceptionnel d'établissements soumis à la surveillance créée par la nouvelle loi (1). »

Ce sont donc les inspecteurs généraux et les inspecteurs et sous-inspecteurs départementaux actuels de l'Assistance publique qui seront chargés du contrôle des œuvres de bienfaisance

(1) V. Rapport Breton, p. 118.

privées. Nommés par voie de concours et dépendant du ministre de l'Intérieur, ils répondent bien à peu près au désir formulé plus haut.

Mais, fait-on remarquer (1), les inspecteurs et sous-inspecteurs départementaux de l'Assistance publique sont en outre « des hommes d'œuvres ». Surveilleront-ils en toute impartialité des établissements qu'ils peuveut considérer comme concurrents?

Cet argument ne nous semble pas péremptoire. Car nous ne pouvons admettre qu'on parle de concurrence lorsqu'il s'agit de soulager dans les meilleures conditions possibles toutes les misères humaines. Ce n'est pas de la concurrence qui peut se produire ici, mais plutôt de l'émulation. Si les œuvres privées peuvent tirer les plus grands profits des visites de l'inspecteur, celui-ci ne peut-il pas, de son côté, trouver chez certaines d'entre elles les meilleurs enseignements? Dès lors ce n'est pas un esprit d'hostilité qui le guidera dans l'exercice de sa fonction nouvelle, mais un esprit de coopération confraternelle qui pourra avoir les plus heureux effets.

Aussi approuvons-nous pleinement un choix qui a l'incontestable avantage d'éviter des char-

(1) V. *Revue philanthropique*, août 1910, p. 437.

ges nouvelles ou tout au moins de les réduire au minimum indispensable.

Toutefois, parmi les fonctionnaires qui exerceront un contrôle sur les établissements de bienfaisance privés, il convient de mentionner dans la loi « les inspectrices générales » ; car il ne faut pas perdre de vue, comme l'a si bien fait remarquer Mme Moniez (1), qu'on compte plus de 1.300 orphelinats de filles contre 300 orphelinats de garçons, et qu'on a « le devoir de rassurer les dirigeantes de ces œuvres, en précisant dans le texte même de la loi que ce sont des *femmes* qui auront accès *à toute heure du jour et de la nuit*, dans les orphelinats de jeunes filles. »

B.— Les sanctions : la fermeture

Après avoir vu comment et par qui doit être exercée l'inspection, il est logique d'en examiner les conséquences au point de vue des infractions commises par les établissements inspectés.

L'inspection, nous l'avons vu, aura à signaler ces infractions aux autorités compétentes, mais non à les réprimer. Si elles sont légères, les tribunaux de simple police et de police correc-

(1) V. *Revue philanthropique*, septembre 1910, p. 570.

tionnelle au besoin suffiront à les punir. A ce sujet aucune contestation sérieuse ne s'élève. Si, au contraire, elles sont graves, c'est une sanction spéciale, la fermeture de l'établissement, ou, — il faut le prévoir en raison des récents évènements, — la dissolution de l'institution de bienfaisance, qui pourra être prononcée pour faire cesser des faits jugés dangereux.

Dès la préparation du projet de loi, des contestations très vives s'étaient produites au sein même du Conseil supérieur de l'Assistance publique, sur la question de savoir quelle serait l'autorité compétente pour prononcer cette fermeture, M. le Dr Thulié était partisan de la fermeture par l'autorité administrative ; M. de Crisenoy préconisait, au contraire, la fermeture par l'autorité judiciaire. Ce désaccord n'a pas disparu depuis, et encore aujourd'hui, bien que l'autorité administrative l'emporte, elle a des adversaires irréductibles.

C'est, en effet, au préfet qu'incombe, d'après le projet, la charge de prononcer la fermeture, le cas échéant. Or le préfet provoque chez certains des craintes peut-être fondées, mais assurément trop exagérées. On prétend, et en un certain sens on a peut-être raison, que le préfet, agent direct du pouvoir central dans les départements, est obligé de subir l'influence des gou-

vernements qui se succèdent ; tantôt il suivra une politique de réaction, tantôt une politique révolutionnaire, et les établissements de bienfaisance privés pourront recevoir le contre-coup de tous ces brusques changements.

Alors, la justice des tribunaux judiciaires ne serait-elle pas préférable ? Au fond ne s'agit-il pas, en l'espèce, d'une restriction de jouissance du droit de propriété qui dépend uniquement de la compétence des tribunaux judiciaires ? Ces tribunaux n'offrent-ils pas à la partie intéressée des avantages considérables, puisque les débats sont publics et contradictoires et qu'elle peut se défendre, alors que, dans l'autre cas, elle n'a pas, dit-on, cette faculté ?

Mais, répond-on, « en quoi le droit de propriété est-il intéressé ? S'agit-il de modifier les règles générales établies par le Code civil ? Nullement, on pourrait même dire qu'on en fait l'application. En effet, l'art. 344 stipule que la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois et les règlements, c'est-à-dire nuisible à autrui. La loi n'a pas d'autre but que d'ajouter une prohibition nouvelle à celles qui existent déjà et d'interdire le rassemblement sous le même toit d'individus dénués de toutes ressources, quand il est évident que le bien-être matériel et

moral de ces individus n'est pas suffisamment assuré. C'est là une mesure de police que l'autorité administrative est seule apte à prendre.

» En admettant que les tribunaux judiciaires soient investis du droit de prononcer la fermeture, désignera-t-on pour exercer ce droit les tribunaux correctionnels, ou les tribunaux civils ? Si on désignait les premiers, la fermeture ne pourrait être prononcée que comme une peine accessoire à celles qui seraient édictées à raison des délits constatés ; il faudrait alors insérer dans la loi ou dans les règlements d'administration publique une énumération expresse de tous les faits de nature à constituer des délits, ce qui présenterait de sérieuses difficultés et risquerait de soustraire à toute sanction ceux des faits qui, bien que reconnus dangereux ou répréhensibles, n'auraient pas néanmoins été compris dans l'énumération de la loi ou des règlements.

» L'attribution aux tribunaux civils échappe à cette critique, et l'organisation d'une procédure ne serait pas difficile à faire, mais elle amènerait certainement des conflits entre les autorités administrative et judiciaire, et compromettrait probablement le principe de la séparation des pouvoirs. Les appréciations des agents de l'Administration sur l'insalubrité d'un local ou l'insuffisance d'un régime alimentaire, leurs injonctions pour faire disparaître les causes d'insalu-

brité et pour améliorer la nourriture des assistés seraient déférées aux tribunaux, devant lesquels, en définitive, les fondateurs ou directeurs en appelleraient.

» L'action successive des deux autorités est pleine de dangers : elle entraverait le libre exercice des droits de l'Administralion et enlèverait, par cela même, toute efficacité à la loi.

» Quant aux garanties que présente la procédure judiciaire, il n'est pas impossible de les retrouver dans la procédure qu'on impose à l'autorité administrative; il suffira pour cela d'exiger l'accomplissement de quelques formalités préalables et de soumettre les décisions prises à une éventualité de recours soigneusement organisée (1). »

L'autorité administrative est donc mieux qualifiée que l'autorité judiciaire pour appliquer la fermeture ; habituée à ces questions, elle est plus efficace et plus rapide. Aussi c'est elle qui a été choisie depuis longtemps et qui, à juste titre, figure toujours au projet de loi.

---

(1) V. Rapport de Mouy : passage cité dans rap. Breton, p. 128 et 129.

C. — Les Garanties

Les Conseils départementaux d'assistance ; le Conseil supérieur de l'Assistance publique.

Mais si la fermeture peut être prononcé par le préfet, il faut l'entourer de garanties, afin que celui-ci ne puisse pas, sans motif sérieux, faire fermer un établissement ou dissoudre une institution de bienfaisance, par sa seule volonté. Et en fait le nouveau texte du projet de loi donne aux œuvres de bienfaisance privées certaines garanties que nous allons maintenant examiner.

Aux termes de l'article 10 : « Si la santé des personnes assistées est mise en péril par le régime de la maison ou par l'insalubrité des locaux ; s'il se produit des faits d'immoralité, des sévices ou des mauvais traitements envers les assistés ; si les règles prescrites soit pour l'enseignement professionnel et primaire, soit pour les prélèvements à opérer en vertu des articles 7 et 8, ou pour leur emploi ne sont pas observées, le préfet, sur le rapport du service de l'inspection, adresse au directeur de l'établissement telles injonctions qu'il croit utiles en vue de remédier aux incon-

vénients ou abus signalés, et lui impartit un délai pour s'y conformer.

» Dans le cas où le directeur ne satisfait pas à ces injonctions, le préfet peut, à l'expiration du délai fixé, prononcer, par arrêté motivé, la fermeture de l'établissement.

» Avant de prononcer la fermeture, le préfet est tenu de prendre l'avis du Conseil d'hygiène de l'arrondissement, toutes les fois que cette mesure est motivée par l'insalubrité des locaux ; l'avis du Conseil départemental de l'instruction publique, lorsqu'elle est motivée par l'inobservation des dispositions relatives à l'enseignement primaire ; et l'avis du Conseil départemental d'assistance prévu à l'article 16, lorsqu'elle est motivée par une autre cause. »

Le préfet ne peut donc, de plano, faire fermer un établissement. C'est parfait. Mais, d'après le rapporteur, la sanction donne néanmoins toutes garanties de rapidité et d'impartialité désirables. De rapidité, c'est incontestable ; d'impartialité, c'est plus douteux.

Il faut, en effet, remarquer que le préfet n'est pas du tout lié par l'avis du Conseil, qu'il doit consulter suivant les cas. Il est simplement tenu de prendre l'avis d'un des Conseils énoncés dans l'article 10, mais ce n'est qu'un avis consultatif auquel il n'a pas à se conformer. Il reste en somme le souverain juge et peut, si bon lui sem-

ble, prendre une décision contraire à celle que lui recommande le Conseil consulté.

Cette garantie est donc illusoire et on s'explique mal l'utilité de la mesure dilatoire imposée au préfet. Veut-on simplement établir une formalité destinée à couvrir les actes de répression qu'il accomplira ? Ou bien lui impose-t-on cette consultation parce qu'on ne le juge pas suffisamment compétent en cette manière pour agir sans demander conseil ? Mais il serait alors illogique de ne pas l'obliger à se conformer à l'avis motivé des Conseils compétents !

En réalité, pour que la garantie accordée aux œuvres de bienfaisance soit sérieuse, il faut que le préfet soit lié par l'avis qu'il est tenu de prendre, sinon il n'y aura qu'un simulacre de garantie.

La même observation se pose au sujet de l'article 11 du projet qui prévoit un recours du directeur de l'établissement fermé, devant le ministre. Aux termes de cet article, le ministre statue par décret rendu sur avis motivé du Conseil supérieur de l'Assistance publique. Il faudrait qu'il ne puisse statuer que sur avis conforme et motivé de ce Conseil, sinon, comme le préfet dans le département, il reste juge en dernier ressort.

Mais, pour que les garanties soient réelles, il ne suffirait pas que les décisions prises par les préfets ou le ministre soient conformes à l'avis des Conseils consultés, il faudrait aussi que ces

Conseils soient composés de manière telle, que la bienfaisance privée y soit efficacement représentée.

Or le projet de loi, en son article 16, édicte la constitution dans chaque département d'un Conseil départemental d'Assistance publique et privée ainsi composé : le préfet, président, l'inspecteur départemental de l'Assistance publique, l'inspecteur d'Académie et l'inspecteur du Travail, membres de droit, trois personnes désignées par le préfet parmi celles ayant compétence en matière d'assistance, trois conseillers généraux élus par leurs collègues et trois membres élus par les représentants des établissements de bienfaisance déclarés et ayant leur siège dans le département.

Sur un Conseil de 13 membres, il n'y a donc que trois représentants de la bienfaisance privée. Ce nombre ne nous paraît pas suffisant pour rendre véritablement efficace la représentation de celle-ci. Nous ne partageons pas l'avis de la commission qui, ne voulant pas que l'Administration puisse être tenue en échec, « a prévu la composition des Conseils départementaux de telle sorte que la majorité reste aux délégués et représentants de l'Administration (1) ». Car, alors, la création de Conseils départementaux d'assistance

---

(1) V. Rapport Breton, p. 131.

n'a pas grande utilité, puisque les représentants de la bienfaisance privée, en nombre infime dans chacun d'eux, ne pourront y remplir utilement que le rôle de défenseurs et non celui de juges ; et il serait, en ce cas, préférable d'avoir recours aux Conseils de préfecture, devant lesquels la bienfaisance privée pourrait tout aussi bien avoir ses avocats.

Il est absolument évident que si la majorité est faite d'avance, au sein des Conseils départementaux, la garantie donnée aux œuvres devient illusoire. Il est donc désirable que la bienfaisance privée ait une représentation efficace, et, à cet effet, il nous semble que les trois conseillers généraux qui, d'après le projet, doivent faire partie du Conseil, seraient avantageusement remplacés par trois représentants des œuvres. On éviterait ainsi d'introduire la politique dans les questions d'assistance où elle ne peut qu'être nuisible. Nul n'ignore en effet que les Conseils généraux, quoique destinés surtout à s'occuper des intérêts économiques des départements, se laissent malheureusement guider, en maintes circonstances, par des considérations politiques qui pourraient avoir les plus funestes effets en matière d'assistance.

Mieux vaudrait, semble-t-il, ajouter aux trois représentants qu'accorde le projet aux œuvres de bienfaisance simplement déclarées, trois autres

membres délégués par les œuvres reconnues d'utilité publique, ayant leur siège dans le département. Ces dernières œuvres n'ont-elles pas, en effet, une supériorité incontestable sur toutes celles qui naissent chaque jour et qui n'ont souvent qu'une vie éphémère ? Et n'est-il pas légitime de leur donner une situation prépondérante dans l'élection des délégués de la bienfaisance privée ?

Comme le préconise la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance (1), les œuvres privées formeraient ainsi un double collège électoral, sauf dans les départements où il n'y aurait pas un nombre suffisant d'œuvres reconnues d'utilité publique. En ce cas, il n'y aurait plus qu'un seul collège électoral, toutes les œuvres indifféremment nommant ensemble six délégués. Ainsi, la bienfaisance privée aurait une représentation efficace au sein des Conseils départementaux, qui, de ce fait, nous paraîtraient admirablement composés.

On a cependant critiqué à un autre point de vue la composition de ces Conseils. On a dit que les membres de droit proposés par la commission : inspecteur départemental de l'Assistance publique, inspecteur d'Académie et inspecteurs

(1) *Revue phil.*, août 1910, p. 440.

du Travail sont à la fois juges et parties et qu'on devrait les exclure des Conseils départementaux (1). Mais ne peut-on en dire autant des représentants de la bienfaisance privée? L'argument tombe donc de lui-même.

D'ailleurs, il ne faut pas considérer les Conseils départementaux d'assistance comme des tribunaux constitués uniquement dans le but de juger des infractions. C'est d'eux surtout que peut, que doit naître entre l'Assistance publique et la bienfaisance privée cette collaboration que tant d'hommes de bien désirent ardemment et dont on est en droit d'attendre les plus heureux résultats pour le soulagement de toutes les souffrances et de toutes les infortunes. Il est par conséquent nécessaire qu'une partie des représentants de l'Etat dans ces Conseils soit justement composée des fonctionnaires chargés de l'inspection : ils seront ainsi en contact permanent avec les institutions de bienfaisance privées et leurs délégués, et « il est impossible qu'entre ceux-ci et ceux-là ne s'établissent pas des relations fécondes ». Cela ne peut du reste, comme on paraît le craindre, interdire aux hommes compétents l'entrée des Conseils départementaux, puisque, d'après le projet (art. 16), le préfet doit désigner

(1) *Revue phil.*, août 1910, p. 439.

pour en faire partie trois personnes choisies « parmi celles ayant compétence en matière d'assistance ».

Une dernière critique adressée aux Conseils départementaux d'assistance qu'on se propose de créer, c'est qu'ils comprennent un trop grand nombre de membres. Treize, a-t-on dit, c'est beaucoup trop. Cependant, comme on l'a justement remarqué, l'expérience prouve qu'il y a toujours des absents. On peut donc conserver ce nombre.

Enfin, disons un mot du dernier paragraphe de l'article 16 du projet, qui ajoute aux membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique, nommés par décret, dix nouveaux membres, représentant la bienfaisance privée. Les délégués des œuvres dans les Conseils départementaux doivent former un collège électoral afin d'élire ces dix membres. C'est là une sage et juste transformation du Conseil supérieur de l'Assistance publique, qui peut, elle aussi, avoir les meilleurs effets.

Seulement, autant il nous a paru nécessaire, pour rendre l'inspection efficace, qu'elle soit aussi large que possible, autant il nous semble logique, pour rendre les garanties réelles, que le ministre soit tenu de se conformer à l'avis du Conseil supérieur, comme le préfet devrait être

obligé de suivre celui du Conseil départemental d'assistance.

§ 3

Application du contrôle financier

Sans connaître les nouvelles dispositions que M. J.-L. Breton, rapporteur du projet, a décidé d'introduire dans la loi, à la suite des scandales récents, pour organiser le contrôle financier des institutions de bienfaisance, nous croirions être incomplet si nous n'examinions ici l'application de ce contrôle.

Le contrôle financier est nécessaire, nous l'avons vu. Mais sur quelles œuvres portera-t-il ? et comment fonctionnera-t-il ? Telles sont les deux questions qui se posent.

A la première on peut répondre que le contrôle ne portera de droit sur la gestion financière que dans le cas où l'institution assujettie fera appel aux dons ou cotisations du public (1).

Mais on a dit (2) qu'il n'y a pas d'œuvre qui puisse se passer des dons et cotisations du public

(1) V. *Revue phil.*, juillet 1910, p. 323.
(2) V. *Revue phil.*, septembre 1910, p. 538.

et que le contrôle est évidemment assuré sur toutes les œuvres. C'est une erreur. Au témoignage d'une inspectrice générale de l'Assistance publique, il existe des orphelinats qui sont entièrement entretenus avec les revenus des religieuses qui les dirigent. Ils ne demandent donc rien à la charité du public.

Il en est qui ne voudraient voir le contrôle s'exercer de droit que sur les œuvres reconnues d'utilité publique ou faisant appel aux subventions de l'Etat. Ce serait insuffisant. Le contrôle financier doit s'appliquer à toutes les œuvres qui reçoivent du public des ressources.

Quant au fonctionnement du contrôle, voici ce que propose la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance : « Les dons ou cotisations versés par le public feront l'objet de quittances détachées d'un carnet à souches, sans que les souscripteurs ou donateurs soient cependant obligés d'y faire inscrire leur nom (1). »

C'est là assurément le minimum de garanties qu'on puisse imposer aux œuvres : c'est, comme on l'a si bien dit, la comptabilité rudimentaire au-dessous de laquelle il n'y a plus rien de sérieux. La tenue d'un carnet à souches d'où seront détachées les quittances des dons et cotisations

---

(1) V. *Revue philanthropique*, juillet 1910, p. 323.

est bien un moyen pratique, généralement employé pour vérifier l'encaisse d'une œuvre. On peut également sans difficulté laisser aux souscripteurs et donateurs la latitude de faire figurer leurs versements à titre anonyme. Mais il ne faut pas, comme on l'a proposé (1), qu'un bienfaiteur « puisse faire son apport sans en retirer quittance et sans qu'une trace quelconque de cet effort figure sur le carnet à souches ». Car l'encaisse pourrait être supérieure aux sommes inscrites au carnet à souches et les œuvres devraient tenir deux comptabilités : on ne pourrait pas faire la balance et on finirait par ne plus s'y reconnaître. Bien pis, celui qui recevrait l'argent qu'on ne voudrait pas faire figurer au carnet à souches, pourrait tout simplement le mettre dans sa poche sans qu'on soit en état de le vérifier. Il faut donc, de toute évidence, que toute somme encaissée figure comme recette.

Le contrôle devra également porter sur les dépenses. Et c'est ici que doit intervenir le contrôle statutaire préconisé par M. Emile Alcindor, à la Société internationale pour l'étude des questions d'assistance (2). « Les statuts d'une Société,

(1) V. *Revue philanthropique*, août 1910, p. 434.

(2) V. *Revue philanthropique*, septembre 1910, p. 552, 564 et 565.

dit-il, constituent la physionomie que cette association montre au public, celle qui fait que l'on s'intéresse à son action. Il est donc indispensable que l'on examine de quelle façon les statuts sont exécutés et que le public sache que l'œuvre charitable annoncée est bien celle qui est poursuivie...

» Il y a deux choses que l'on peut désigner sous le vocable de contrôle financier : c'est d'une part l'inspection comptable proprement dite, c'est-à-dire la vérification de la caisse et des écritures au point de vue de la matérialité des opérations de recettes et de dépenses et de leur balance. Cette première inspection est une inspection de chiffres ; c'est celle qui est exercée par l'inspection du ministère des Finances.

» A côté de cette inspection de chiffres, il y a une autre inspection financière que j'appellerai une inspection morale. Elle consiste à se rendre compte de l'emploi des crédits, à rechercher la réalité vivante que peuvent cacher des opérations comptables même régulières. Voici, par exemple, une fondation qui a été faite dans un but déterminé. Il y a certaines conditions à remplir. Les fonds ont-ils été appliqués à l'objet auquel ils devaient être appliqués ?

» Cette vérification est délicate mais relativement facile pour des gens du métier.... En matière d'assistance on trouve des fonds qui ont une affec-

tation déterminée : il faut simplement voir si les fonds ont été utilisés conformément à leur affectation. »

En somme, on peut dire que la vérification de la comptabilité des œuvres privées ne présenterait pas une difficulté très grande et qu'elle serait identique à celle de l'Assistance publique. Recettes : carnets à souches ; dépenses : note des fournisseurs. Différence : l'encaisse. Tout le système est là. Il est donc souhaitable que le contrôle financier soit établi par la loi, afin de sauvegarder les intérêts des assistés et du public.

Dans certains pays, ce contrôle fonctionne efficacement. En Hongrie, notamment, les municipalités sont investies du droit de se faire présenter les registres et la comptabilité des diverses œuvres privées. En Italie, de même, la loi sur les œuvres pies du 17 juillet 1870 porte dans son article 2 que les comités de secours et autres institutions alimentées par les ressources privées sont soumis à la surveillance de l'autorité, en vue d'éviter qu'il soit fait abus de la confiance publique. Ce droit de surveillance comprend la faculté de procéder à l'inspection ou à l'examen des actes accomplis par ces institutions, la présentation des statuts, etc..... Les dons et legs peuvent même recevoir une autre destination par décret royal,

« quand ils ne répondent plus à un besoin public (1) ».

Il y a donc lieu de croire qu'en France, comme dans ces pays, le contrôle financier, accessoire indispensable d'une surveillance effective des institutions de bienfaisance privées, produira d'excellents résultats.

---

(1) V. *Rev. phil.*, août 1910, p. 429.

CHAPITRE II

Obligations spéciales aux établissements recueillant des mineurs.

Nous arrivons aux dispositions du projet de loi qui ont soulevé les protestations les plus vives, c'est-à-dire aux obligations spéciales aux établissements recueillant des mineurs. Ces établissements devront donner un enseignement primaire aux enfants âgés de moins de 13 ans, organiser un enseignement professionnel pour tous leurs assistés et constituer un pécule pour chacun d'eux.

Il s'agit, on le voit, de donner aux enfants, garçons ou filles, recueillis dans les orphelinats, une éducation morale et intellectuelle suffisante, de les mettre en état de gagner leur vie honnête-

ment lorsqu'ils seront sortis de l'établissement hospitalier, et de leur faciliter en quelque sorte leur entrée dans le monde.

Personne, semble-t-il, ne saurait contester, en principe, ces obligations imposées par le projet de loi aux établissements de bienfaisance privés. Qui donc oserait soutenir qu'il n'est pas nécessaire de donner aux enfants recueillis une instruction élémentaire? qu'il n'est pas indispensable de leur enseigner un métier leur permettant de vivre honorablement? et qu'il n'est pas juste et utile de leur créer des ressources pour l'avenir au moyen de prélèvements faits sur le produit de leur propre travail? Il y a malheureusement trop d'illettrés et trop de vagabonds, et personne, certainement, ne désire en voir grossir le nombre. Aussi tout le monde est à peu près d'accord sur le principe, et on reconnaît généralement que les œuvres ont le devoir de donner aux enfants qu'elles recueillent une instruction primaire et un enseignement professionnel, ainsi que celui de leur constituer un pécule pour le leur remettre à leur sortie de l'établissement.

Mais les œuvres de bienfaisance privés ne veulent pas admettre qu'on leur impose ces obligations et veulent qu'on les laisse libres de s'organiser à leur fantaisie. Leurs représentants dénient à l'Etat le droit de les réglementer. Dans tous

les cas où l'Etat intervient, soit par des subventions, soit simplement en confiant à une œuvre privée un enfant dont il a la responsabilité, ils ne lui contestent pas le droit de faire ses conditions et d'imposer une forme déterminée de rémunération et d'éducation pour son pupille. Mais ils ne lui reconnaissent pas les mêmes droits à l'égard d'établissements pour lesquels il ne fait rien. C'est l'application du principe individualiste d'après lequel la charité est facultative et ne doit subir aucune entrave, aucune réglementation.

Mais, en vertu du principe solidariste, on peut combattre cette théorie en disant que l'assistance est obligatoire et que, l'Etat ayant envers tous un devoir de protection, « son intervention est justifiée partout où elle assure l'exercice de leurs droits à ceux qui n'en jouiraient pas sans elle (1) ».

Au fond il s'agit de savoir si les mesures prévues pour remédier à la situation critiquable que nous avons brièvement constatée au début de notre étude, sont véritablement nécessitées par les faits et applicables sans trop d'inconvénients.

---

(1) Paul Deschanel, cité rap. Breton, p. 113.

Section première

L'enseignement primaire et l'enseignement professionnel

§ Ier

L'enseignement primaire

L'obligation de donner aux enfants âgés de moins de 13 ans un enseignement primaire était déjà imposée naturellement aux établissements de bienfaisance privés par les lois sur l'enseignement. Mais la commission d'assistance et de prévoyance sociales de la neuvième législature a pensé « qu'il n'était pas inutile, dans un projet concernant tous spécialement le fonctionnement de ces établissements, de formuler de nouveau avec précision que les assistés, comme tous les autres enfants, doivent recevoir l'enseignement

primaire.(1) ». C'est ce que comporte l'article 6 du projet de loi.

Et, en effet, l'adjonction de cet article était nécessaire, car l'instruction primaire est assez négligée par les directeurs d'orphelinats. Les rapports des inspecteurs divisionnaires du travail en donnent souvent la preuve. D'après eux le temps consacré aux classes, pour les enfants de moins de 13 ans, varie depuis une heure et demie jusqu'à cinq heures et demie par jour. Il est en moyenne de trois heures par jour. Il est évident qu'en si peu de temps les assistés ne peuvent pas apprendre grand'chose. Les statistiques le prouvent, puisqu'elles établissent que dans ces orphelinat, depuis 1894, un enfant sur sept cents a obtenu le certificat d'études primaires. Il est certain, dit un inspecteur, que cette proportion est insignifiante et qu'un intérêt de premier ordre réclame qu'il y soit remédié d'urgence. Ces établissements devraient être mis en demeure, par l'autorité compétente, d'avoir à se conformer à la loi du 28 mars 1881 sur l'instruction primaire obligatoire. Les commissions scolaires pourraient bien s'inquiéter, un peu plus qu'elles ne l'ont fait jusqu'ici, de ce qui se passe au point de vue

---

(1) V. Rap. Breton, p. 120.

de la valeur des classes et de leur fréquentation (1).

Cependant depuis 1905 cette situation semble devoir s'améliorer. Les lois sur les congrégations ont eu pour conséquence l'interdiction d'enseigner et l'obligation d'envoyer aux écoles publiques les enfants de moins de 13 ans élevés dans les établissements charitables : ces enfants ne peuvent qu'y gagner.

Mais des fraudes sont toujours possibles. Aussi la commission a-t-elle eu raison d'introduire dans le projet cette prescription nouvelle qui soumettra les établissements visés à une inspection de plus.

D'ailleurs, l'article 6 a une autre utilité : il prescrit qu'en dehors des heures de classe consacrées à l'enseignement primaire, les assistés mineurs de 13 ans ne pourront être employés qu'à des travaux domestiques ou d'enseignement professionnel. Il corrige ainsi très heureusement un article de la loi du 2 novembre 1892 qui avait fixé à trois heures par jour la durée du travail manuel qu'on pouvait leur demander, ce qui revenait en somme à laisser le directeur de l'établissement libre de leur faire accomplir, pendant ce laps de temps, un travail industriel. Avec le nouveau

---

(1) V. Rapports annuels de l'inspection, 1900, p. 485.

texte du projet de loi il ne peut plus en être ainsi, et c'est juste. Passons à l'enseignement professionnel.

§ 2

L'enseignement professionnel

L'enseignement professionnel édicté par l'article 5 du projet a un double but : 1° apprendre aux assistés un métier qui leur permette de gagner leur vie, et c'est là le but direct ; 2° diminuer la concurrence, en quelque sorte déloyale, faite au travail libre par l'abus de la main-d'œuvre enfantine dans les ouvroirs-orphelinats, et c'est là un but détourné.

Il résulte, en effet, des observations faites par les inspecteurs du travail qui ont visité certains orphelinats, qu'on oblige les enfants à faire sans cesse la même tâche, la même partie de l'ouvrage, sans jamais leur apprendre l'ensemble. Ce qu'on recherche dans ces maisons, c'est évidemment le maximum de production effective. La besogne journalière n'y est pas distribuée en vue d'enseigner un métier d'une façon progressive, mais bien d'après les principes de la division du travail. Des jeunes filles privées de toute instruction, même élémentaire, n'ont jamais

fait pendant leur séjour dans un orphelinat que des ourlets, des boutonnières, des faux-cols, des manchettes, toujours la même besogne. Elles arrivent à l'âge adulte sans avoir appris un métier qui puisse à leur sortie de l'établissement, vers leur vingt et unième année, leur assurer une vie honorable.

C'est ce qu'expliquait une jeune fille devant le tribunal de Cholet dans l'information du procès intenté en 1888 à la Supérieure du Bon-Pasteur de cette ville. « J'ai toujours fait le même ouvrage, ou à peu près, disait-elle. Lorsque les chemises, les pantalons arrivaient à l'atelier, ils étaient déjà montés et préparés à la machine. Je suis donc incapable de confectionner un ouvrage entier, car on ne m'a jamais montré la manière de tailler et de monter les pièces. »

Dans un autre établissement de ce genre, l'inspecteur départemental du travail a constaté qu'en guise de travail manuel ayant un caractère d'enseignement professionnel, les enfants étaient occupés au triage du café.

D'après une enquête de Mme André Thierry, reproduite dans le journal *la Fronde*, dès cinq ans l'enfant doit produire, quand bien même elle ne saurait pas épeler son nom. Elle fait deux boutonnières par jour, puis des ourlets, puis des surjets. De huit à dix ans elle doit faire une chemise entière ; de dix à treize ans deux che-

mises. Plus tard c'est une bonne ouvrière, on la met à la lingerie, et à partir de ce moment chacune se spécialise. L'une fait le petit pli, l'autre le feston, la troisième la broderie, le point de Saxe. De sorte qu'en sortant, après un apprentissage si long et si pénible, la plupart ne savent même pas le métier qui pourrait les faire vivre.

Dans la grande majorité des ouvroirs il n'est exercé qu'un seul métier. Ces ouvroirs sont des ateliers de fabrication homogène, dit M. Leroy-Beaulieu dans son livre : *Le travail des femmes au XIX^e^ siècle*. Presque tous s'adonnent en général à des travaux assez simples. La chemiserie y occupe la place principale : « La situation du travail à l'aiguille, a dit à ce sujet M. Jules Simon dans l'*Ouvrière*, ne peut aller qu'en empirant ; les ouvrières ont à redouter concurremment les prisons et les couvents : sur cent douzaines de chemises, les couvents en ont cousu quatre-vingt-cinq douzaines. » Les faits paraissent confirmer cette assertion. D'après M. Leroy-Beaulieu les ouvrages du Bon-Pasteur consistent principalement en couture de chemises pour le compte des magasins de Paris ; les chemises sont envoyées coupées et piquées ; une ouvrière, en général, en termine deux par jour.

Parfois la grosse lingerie est supplantée par la lingerie fine. Les ouvroirs des petites villes du Loir-et-Cher font, par exemple, un très grand

nombre de devants de chemise pour le compte des chemisiers de Paris.

Ces faits, dit M. Leroy-Beaulieu, sont incontestables et hautement avoués par les voix les plus sympathiques à ces pieuses institutions. Il en résulte qu'un grand nombre d'ouvroirs élèvent des milliers de jeunes filles dans la pratique d'industries qui ne peuvent pas nourrir les ouvrières qui y sont engagées.

Mais il y a pire. Il y a des faits de concurrence absolument déloyale, et M. Lafferre, à la séance du 30 novembre 1899, en signalait un à la Chambre. Le voici : Dans les ateliers d'imprimerie de certains orphelinats, comme celui d'Auteuil, fondé par l'abbé Roussel, les congréganistes font composer avec des caractères formant des syllabes, au lieu de composer, comme partout ailleurs, avec des lettres détachées ; et cela, pour empêcher les apprentis de se faire embaucher dans les ateliers ordinaires où ils toucheraient un salaire supérieur. Le troisième Congrès des maîtres-imprimeurs de France, réuni à Lille, a qualifié ces procédés du nom de concurrence déloyale, et a demandé que ces ateliers, de quelque nom qu'ils se décorent, soient soumis aux tarifs en vigueur et payent autant de patentes qu'ils exercent d'industries diverses.

Ainsi, dans les rapports de l'inspection du travail et dans les enquêtes particulières, on retrouve

la même opinion. D'après les uns et les autres on constate que l'enseignement professionnel n'existe pas dans un grand nombre d'établissements de bienfaisance privés, et que le travail y est organisé de façon à produire le maximum de rendement. D'où grand préjudice pour les assistés et pour la main-d'œuvre libre dans certaines industries.

Aussi le législateur intervient-il avec raison. Par l'obligation de donner aux assistés un enseignement professionnel, il mettra d'abord entre leurs mains un métier dont ils pourront vivre lorsqu'ils seront livrés à eux-mêmes. Ensuite, et par contre-coup, les ouvroirs et orphelinats, produisant beaucoup moins de travail industriel, devront élever leurs prix, et comme il y aura, d'autre part, plus d'ouvrage pour la main-d'œuvre libre, les salaires pourront augmenter (1).

On peut se demander cependant si cette obligation imposée aux établissements de bienfaisance privés n'a pas soulevé d'objection et si l'applica-

---

(1) Nous verrons aussi à la section suivante qu'on cherche également à combattre indirectement la concurrence des établissements de bienfaisance privés, en leur imposant l'obligation de constituer un pécule aux assistés.

tion de cette mesure ne présentera pas pour eux des inconvénients sérieux.

D'abord leurs défenseurs ont fait subtilement remarquer que l'Etat, qui a sous sa tutelle plus de 140.000 enfants assistés ou moralement abandonnés, n'a pas organisé d'enseignement industriel pour ses pupilles qui, disent-ils, sont élevés pour la plupart à la campagne, en vue de devenir des domestiques de ferme.

Mais on peut leur répondre « qu'il ne s'agit pas d'enseigner aux orphelins des métiers d'art, que l'enfant placé chez un cultivateur, qui trouve en fin de placement à gagner sa vie comme ouvrier agricole, est de ceux auxquels on a mis un métier dans les mains (1) ».

On dit aussi qu'aujourd'hui le travail se spécialise de plus en plus, suivant une loi économique générale, et que, si les ouvroirs et orphelinats appliquent le système de la division du travail, c'est qu'ils suivent cette loi. Et on ajoute qu'actuellement, dans l'industrie, chaque ouvrier ne fait qu'une partie du tout, toujours la même, pour acquérir une habileté plus grande par la répétition indéfinie de la même pièce ; qu'il en est de même pour les travaux réservés aux femmes, et que les ouvroirs ne peuvent pas agir autrement

---

(1) V. *La Réforme Sociale*, 1903, I, p. 254.

sans courir le risque de ne plus former d'ouvrière assez habile, et par conséquent de ne plus trouver du travail. Enfin on dit que la spécialisation du travail est très utile au point de vue même de l'apprentissage, et qu'une bonne ouvrière qui aura appris à faire séparément et bien toutes les pièces composant un tout, sera plus préparée à réussir ensuite l'ensemble.

Cela est vrai, mais justement ce qu'on reproche aux ouvroirs et orphelinats, c'est d'apprendre aux jeunes filles recueillies la confection d'une seule des pièces composant le tout, sans jamais leur enseigner la confection des autres ; de telle sorte que ces ouvrières ne pourront jamais savoir faire l'ensemble. Pour bien apprendre un métier, il faut que les enfants puissent en parcourir tour à tour les différents stades.

On dit, d'autre part, que le projet ne devrait pas obliger le directeur de l'établissement à déterminer dans la déclaration l'enseignement professionnel qui sera donné. Mais on peut répondre que, d'après le projet, le directeur peut changer sans difficulté l'enseignement professionnel primitivement choisi, pourvu qu'il en fasse dans les huit jours une déclaration nouvelle.

Enfin la grande objection porte sur les frais nouveaux, relativement considérables, dit-on, que l'organisation de l'enseignement professionnel va occasionner aux établissements de bienfaisance

privés. D'après les rapports annuels du directeur de l'Assistance publique de Paris, sur le service des enfants assistés de la Seine, et d'après les comptes du département, dans les écoles d'ébénisterie et d'imprimerie, le prix d'une journée varie entre 2 fr. 05 et 5 fr. 06, ce qui fait une moyenne de 3 fr. 50 environ, c'est-à-dire à peu près 1.300 fr. par an. Encore faut-il ajouter à ces chiffres les dépenses de premier établissement, de construction et d'appropriation. Les statistiques sont identiques, paraît-il, pour les écoles professionnelles organisées par des particuliers. Mais il ne s'agit là que des garçons. Pour les filles, dit-on, l'enseignement sera moins coûteux, car l'apprentissage est souvent plus simple et revient moins cher ; mais cela dépend encore des professions.

Il est facile de réfuter ces arguments. Le projet de loi, en effet, n'impose pas aux œuvres l'obligation d'enseigner à leurs pupilles des métiers dont l'apprentissage exige une installation d'un prix élevé, tels que, par exemple, l'ébénisterie, l'imprimerie, la dactylographie, etc. Ce qu'on leur demande, c'est d'apprendre aux enfants un métier qui leur permette de se tirer d'affaire dans l'existence. Les garçons pourront, par exemple, être mis au courant des travaux agricoles, ce qui serait un moyen de repeupler les champs que l'on abandonne si facilement aujourd'hui. A ces tra-

vaux, dès l'âge de 13 ans, l'enfant pourra facilement utiliser ses forces, et peut-être plus tard trouvera-t-il mieux à gagner sa vie à la campagne qu'à la ville, où l'offre est bien supérieure à la demande. Quant aux filles, on peut sans grandes dépenses leur apprendre la couture, la lingerie, le repassage, la confection, la broderie, la dentelle, la mode, la tapisserie.

Il ne s'agit pas d'apprendre aux enfants un métier dont l'apprentissage présente de grandes difficultés d'organisation. On peut au contraire choisir ceux dont l'outillage est peu important, où il n'y a pas de machines à acheter et a entretenir, où la matière première à transformer est d'un transport et d'une manipulation aisée, où les produits façonnés sont d'un écoulement facile. C'est d'ailleurs justement ce qu'ont fait les établissements de bienfaisance privés. La couture et la lingerie ne sont-elles pas, en effet, les industries les plus généralement adoptées par les ouvroirs et orphelinats ? Par conséquent c'est une erreur de dire que l'obligation de donner aux assistés un enseignement professionnel entraînerait pour les œuvres des charges trop lourdes, qu'elles ne pourraient peut-être pas supporter.

Nous avons vu précédemment qu'il était juste et nécessaire de faire organiser l'apprentissage dans les établissements de bienfaisance privés. Nous venons de voir également que cette orga-

nisation ne présenterait pas de grands inconvénients. Maintenant une autre question se pose à notre esprit : quelles seraient en somme les bases de cette organisation ?

On dit que la technique d'un métier se compose de deux éléments : 1° des connaissances théoriques et pratiques; 2° de l'habileté acquise par l'exercice. Le premier élément consiste en quelque sorte en un enseignement d'école, le second en un enseignement d'atelier. Il serait dès lors possible d'organiser l'enseignement professionnel suivant les règles du demi-temps que préconisent aujourd'hui ceux qui s'occupe de remédier à la crise que traverse en ce moment l'apprentissage. On pourrait en conséquence, en même temps qu'on donne l'instruction primaire aux petits orphelins, commencer à leur donner aussi, depuis l'âge de 11 ans par exemple, les connaissances théoriques et pratiques d'un métier. Ainsi, jusqu'à l'âge de 13 ans, enseignements primaire et professionnel iraient de pair. A partir de 13 ans, tout en continuant, dans la mesure du possible, à bénéficier de l'instruction générale et surtout de l'instruction technique théorique, les enfants apprendraient à acquérir par l'exercice, par la pratique du métier, l'habileté nécessaire, indispensable même pour faire de bons ouvriers. Il suffirait de quelques contremaîtres ou contremaîtresses et de quel-

ques bons ouvriers ou bonnes ouvrières, suivant les cas, pour leur enseigner les éléments du métier et surveiller leur travail, afin de leur donner les indications et les conseils que nécessiteraient les circonstances.

Au lieu de les spécialiser dans une partie du métier pour rendre le plus tôt possible leur travail productif, ce qui est le contraire d'un bon apprentissage, on leur en montreraient tour à tour toutes les parties. Bientôt les apprentis, garçons et filles, deviendraient ouvriers et ouvrières, et, capables de gagner leur vie, pourraient quitter les établissements et faire ainsi place pour d'autres. Ceux qui resteraient dans la maison hospitalière enseigneraient à leur tour à leurs compagnons d'infortune le métier qu'ils y auraient appris. Ainsi s'établirait entre eux une sorte de solidarité dans la misère qui relèverait un peu leur condition sociale, et ainsi peut-être, au moyen d'un long apprentissage, on pourrait parvenir à faire naître chez ces enfants cet amour du métier qui, malheureusement, tend à disparaître aujourd'hui. On ferait en tous cas, de la plupart d'entre eux, des ouvriers habiles et capables d'exécuter toutes les commandes. Et ce serait là une bonne action, une belle œuvre qu'accompliraient les établissements de bienfaisance privés, car, en donnant de bons ouvriers au pays, ils aideraient à combattre cette crise

de l'apprentissage qui dure depuis trop longtemps.

Sans doute on peut faire observer que tous les enfants n'ont pas les mêmes dispositions et les mêmes aptitudes, et que, pour obtenir un résultat excellent, il faudrait organiser dans chaque orphelinat l'apprentissage de plusieurs métiers pour pouvoir enseigner à chaque enfant celui qui conviendrait le mieux à ses goûts et à ses facultés. On a d'ailleurs, d'autre part, dit avec quelque raison que, si l'enseignement professionnel n'était pas diversifié, les ateliers philanthropiques feraient de leurs ouvrières « des candidates à la misère ». Mais il faut bien reconnaître que les frais d'installation et d'entretien nécessités par l'organisation de plusieurs ateliers professionnels seraient très élevés et que la plupart des établissements qui nous occupent n'auraient pas les ressources suffisantes pour y faire face.

Il existe cependant des institutions remarquables dont l'action bienfaisante fait heureusement contraste avec l'action contestable des établissements que vise surtout le projet de loi. Ce sont, à vrai dire, de véritables écoles d'apprentissage. Citons par exemple l'établissement de Saint-Nicolas (1) de la rue de Vaugirard, à Paris, dirigé par

---

(1) V. Rap. du Jury international à l'Exposition univer-

les frères des écoles chrétiennes. Fondé en 1827, il a presque immédiatement organisé dans la maison même l'apprentissage de différents métiers, en introduisant l'atelier dans l'école. Il occupe aujourd'hui 1,100 mètres carrés ; c'est, paraît-il, le plus vaste établissement d'enseignement professionnel de France.

Il ne reçoit que des internes. Il compte 14 ateliers où s'exercent des professions variées et dans lesquelles les apprentis, au nombre de 300 environ, passent trois ou quatre années, suivant les professions. Ce sont des artisans venus de l'extérieur qui y donnent l'enseignement professionnel. L'institution leur fournit gratuitement les locaux. Ils y ont installé leur matériel et ils y travaillent à leurs risques et périls, avec la seule main-d'œuvre des apprentis. Le public leur fait des commandes.

Le but de l'institution Saint-Nicolas est de former de bons ouvriers, qui non seulement sachent leur métier à fond, mais qui possèdent aussi une bonne instruction primaire et des connaissances théoriques suffisantes sur leur profession.

Aussi les frères donnent-ils aux apprentis pendant deux heures par jour, en dehors des travaux

---

selle de 1900, groupe XVI, cl. 101. — Cf. Boizet, Thèse Bordeaux, 1908, 3.

pratiques, des cours complémentaires d'instruction générale ou technique. Les apprentis reçoivent des rémunérations qui varient suivant leur travail, leur application ou leur zèle, entre 25 centimes et 1 franc par semaine, très rarement entre 2 et 3 francs. L'institution leur fournit logement, nourriture, vêtements, blanchisssage, livres et cahiers, soins quand ils sont malades, moyennant une rétribution de 35 francs par mois.

Comme on peut le penser, les œuvres de ce genre obtiennent d'excellents résultats. Malheureusement, on le voit, elles ne s'adressent pas aux enfants absolument dénués de ressources. Mais il est un autre genre d'institutions privées, les patronages ou internats d'apprentis, qui mettent en apprentissage dans des ateliers du dehors les enfants qu'ils ont recueillis et qu'ils élèvent entièrement à leurs frais.

C'est, par exemple, la Société des *Amis de l'Enfance*, de la rue de Crillon, à Paris, qui prend à partir de 8 ans les petits garçons pauvres. Vers l'âge de 13 ans elle les place en apprentissage chez des patrons qu'elle connaît depuis longtemps. Dès lors, la maison des Amis de l'Enfance leur sert de foyer. Ils la quittent le matin pour aller à l'atelier ; ils y rentrent lorsqu'ils ont terminé leur journée. Le soir, on complète leur instruction professionnelle par des cours de dessin et de modelage, appropriés à chaque métier.

La Société les loge, les nourrit, les habille, les blanchit et les soigne gratuitement.

Voilà pour les œuvres une manière économique d'enseigner aux enfants qu'elles recueillent un métier conforme à leurs aptitudes et à leurs goûts. De la sorte l'enseignement professionnel serait diversifié, et on n'augmenterait pas l'avilissement de la main-d'œuvre, puisqu'on n'aurait plus de contingents aussi nombreux dans les professions encombrées.

Mais l'apprentissage à l'extérieur de l'établissement hospitalier est surtout possible pour les garçons qui ne courent pas les mêmes dangers que les jeunes filles, dans la rue et à l'atelier. Pour celles-ci l'apprentissage à l'intérieur de l'établissement est préférable. Il évite les mauvais contacts de l'atelier et les fréquentations de la rue. Et il est juste que la bienfaisance privée ait pour but la préservation des jeunes filles, en même temps que leur éducation. Mais l'éducation et la formation morale des jeunes filles des classes pauvres n'est complète que si on leur apprend une profession qui leur permettra de gagner leur vie d'une manière honnête, car, comme on l'a si bien dit, il n'est pas pire conseillère que la misère.

La bienfaisance privée doit donc véritablement se préoccuper du point de vue professionnel. Elle doit mettre tout son effort à ouvrir des portes

nouvelles aux nouvelles générations d'apprentis. Et s'il ne lui est pas encore possible de diversifier l'apprentissage dans chacun de ses établissements, elle doit toutefois dans chacun d'eux organiser au moins l'enseignement d'un métier propre à donner plus tard le pain quotidien aux malheureux qu'elle aura fait grandir.

Elle doit songer aussi à éviter que son travail soit une cause d'avilissement des salaires, et, à cet effet, elle doit, par exemple, rechercher le moyen d'établir des séries de prix que les supérieurs de communautés s'engageraient à adopter. Ceci serait d'un grand intérêt pour les œuvres.

En résumé, tant que l'enfant est jeune, la bienfaisance privée doit surtout penser à son instruction. Jusqu'à l'âge de 13 ans, l'étude et la récréation doivent être les seules occupations de la journée. Tout au plus pourrait-on lui donner depuis l'âge de 11 ans quelques notions théoriques et pratiques du métier qu'on compte lui apprendre. Ce n'est guère qu'à partir de 13 ans qu'on doit lui enseigner progressivement tous les éléments de ce métier. Le travail qu'il fera ainsi sera d'ailleurs productif et bientôt même l'enfant sera apte à rendre service à ses bienfaiteurs par le produit de son travail. On peut dire qu'en général de 14 à 16 à 17 ans il ne coûtera rien à l'établissement et qu'à partir de cet âge il lui rapportera.

Mais ceci nous amène à examiner le dernier point important de la réglementation projetée, c'est-à-dire la question du pécule qui est encore la plus discutée.

Nous croyons avoir suffisamment démontré la justesse, l'utilité, la nécessité de la mesure imposée par l'article 5 du projet de loi aux établissements de bienfaisance privés. Nous pensons avoir prouvé aussi la possibilité pour ces établissements d'accomplir, sans grandes difficultés, l'obligation que le projet leur impose. Or, s'il existe quelques orphelinats, sur la Côte d'Azur (1) notamment, qui n'ont pas attendu le vote de la loi pour prévoir dans leurs statuts l'éducation professionnelle et ménagère des orphelines et qui se soumettront volontiers à cette loi, il en est malheureusement d'autres, trop nombreux, hélas ! où cette éducation n'est pas même prévue. Ce sont ces derniers que vise le projet, et l'Etat aura raison de les rappeler au devoir puisqu'ils paraissent l'avoir trop oublié.

(1) D'après une enquête personnelle de Mme Moniez.

Section II

Le pécule

§ 1er

Principe et But

Arrivons maintenant à l'intéressante question du pécule. Comme l'obligation de donner aux assistés un enseignement professionnel, celle de leur constituer un pécule a un double but : 1° favoriser les débuts de l'enfant dans le monde ; 2° diminuer la concurrence faite au travail libre par les établissements de bienfaisance privés. Donc, comme pour l'enseignement professionnel, un but direct d'abord, un but détourné ensuite. Ce dernier est d'ailleurs identique, on le voit, à celui que vise indirectement de même l'obligation d'organiser l'apprentissage.

La fonction primordiale, essentielle du pécule est de favoriser l'entrée de l'enfant dans le monde. Ainsi compris, son principe, nous l'avons vu, est à peu près admis par tous. On ne peut contester, en effet, le danger qu'il y aurait pour des jeunes gens et des jeunes filles de passer tout d'un coup de l'internat à la pleine liberté, sans avoir à leur disposition les ressources nécessaires, soit pour s'établir, soit pour attendre d'avoir trouvé du travail. Bon nombre d'orphelinats ont d'ailleurs réalisé en fait la nécessité du pécule, et il ne semble pas que le projet de loi puisse sur ce point les effrayer. Ce sont surtout des établissements de la Côte d'Azur, comme ceux de Menton, Nice, Marseille qui, selon M^me^ Moniez, fournissent un pécule assez important à leurs hospitalisés.

Il s'élève toutefois une divergence de vues au sujet de la base même du principe du pécule. Le principe du pécule est-il dans le travail que l'enfant a pu produire, ou bien, selon l'opinion de MM. Waldeck-Rousseau et Emile Combes, dans le caractère de bienfaisance de l'œuvre, qui n'a pas suffisamment ce caractère de bienfaisance si le pécule n'est pas constitué ?

Cette dernière opinion avait primitivement été admise et appliquée dans le projet. « Le gouvernement ne pense pas, disait M. Emile Combes, dans l'exposé des motifs, que la constitution d'un pécule doive être une conséquence du travail pro-

duit par les enfants, mais bien une condition essentielle de l'œuvre de charité dont les enfants sont l'objet. C'est en vue d'assurer son avenir, peut-on dire à chacun des établissements qui nous occupent, que vous élevez un enfant abandonné. Afin qu'il ait les forces physiques nécessaires, vous le nourrissez et vous veillez sur sa santé ; afin qu'il ait les connaissances qui lui permettront d'entreprendre la lutte pour la vie, vous lui donnez l'instruction élémentaire, vous lui apprenez un métier ; afin qu'il résiste au mal, hors de lui et en lui-même, vous développez sa conscience, vous lui inculquez des principes moraux. Cette nourriture, ces soins hygiéniques, cette instruction, cette direction morale, vous les devez à cet enfant du moment que vous en acceptez la charge.

» Vous lui devez de même de ne pas le mettre un jour à la rue, le lancer dans le monde sans aucune ressource pécuniaire. Cette prévoyance est aussi bien que tout le reste dans les obligations que vous avez assumées en recueillant l'enfant. Car tout le reste peut être rendu inutile, si vous n'avez pas fait cela... Le pécule à la sortie, que l'enfant ait ou qu'il n'ait pas rapporté de l'argent à l'établissement par son travail, ce peut être la rédemption » (1).

---

(1) V. Rapport Breton, p. 123 et 124.

En conséquence, le projet de loi prévoyait un prélèvement d'au moins cinq centimes par journée de présence dans l'établissement et par assisté quel que soit son âge, qu'il soit ou non employé à des travaux productifs pour l'établissement. Les prélèvements ainsi effectués devaient former le fonds commun, destiné à donner des secours en argent aux assistés à leur sortie.

Quant au pécule proprement dit, il devait être constitué d'après les journées de travail des assistés et suivant un taux progressif, comme dans le projet actuel.

Evidemment, ces dispositions du projet de loi émanaient d'une théorie très belle, et peut-être eût-il été désirable de pouvoir les mettre en pratique. Mais elles soulevèrent des protestations très vives parce qu'elles auraient créé aux établissements de bienfaisance des charges très lourdes. Aussi supprima-t-on le fonds commun, basé sur le caractère de bienfaisance de l'œuvre, pour ne conserver que le pécule proprement dit, basé sur le travail des assistés et d'ailleurs diminué dans ses proportions. Les commissions d'assistance et de prévoyance sociales des deux dernières législatures estimèrent que des prélèvements ne devraient être exigés qu'en faveur des enfants employés à des travaux profitant à l'établissement et suivant un tarif progressif, allant de 5 centimes à 30 centimes, suivant l'âge des

assistés. C'est donc en quelque sorte une rétribution du travail produit par chacun d'eux.

Que penser de ce système? Il ménage à la fois, semble-t-il, les ressources des établissements de bienfaisance et les intérêts des assistés. De plus, il a à nos yeux le très grand avantage d'inspirer à ceux-ci le goût du travail et de relever leur condition sociale en leur faisant bien sentir que c'est au travail seul qu'ils doivent leur pécule, et que par conséquent le pécule n'est pas une aumône, mais un salaire dûment gagné.

Quant à ceux qui ne travaillent pas, ils n'auront droit à rien s'ils quittent l'établissement hospitalier; mais comme ce sont uniquement « les assistés idiots, épileptiques, infirmes ou reconnus impropres au travail par l'inspectenr départemental sur la production d'un certificat médical », il est fort probable qu'ils ne sortiront jamais de la maison qui les a recueillis. En tout cas, en sortiraient-ils, ce n'est pas la faible somme qu'on pourrait leur donner qui leur serait d'une grande utilité. Ils auraient toujours besoin des secours de l'assistance.

En résumé, qu'on donne pour fondement au pécule le caractère de bienfaisance de l'œuvre ou le travail productif de l'assisté, il n'en reste pas moins que son principe est généralement admis et que son but principal est de favoriser les débuts de l'enfant dans la vie.

Mais on lui donne une autre vertu. On croit, en effet,qu'en obligeant les ouvroirs et orphelinats à constituer pour chaque enfant un pécule de sortie, représentant, en quelque sorte, la rétribution de son travnil, ces établissements, tenus à des charges nouvelles assez considérables, seront bien forcés d'augmenter le prix de leur produits afin de pouvoir subvenir à ces charges. De ce fait, la concurrence faite par eux au travail libre ne serait plus aussi grande et la main-d'œuvre libre serait mieux rétribuée.

Il faut reconnaître, certes, que la quasi-gratuité de la main-d'œuvre des orphelinats cause à la main-d'œuvre libre un préjudice considérable. La concurrence des œuvres est néfaste. Les orphelinats déprécient la valeur du travail parce qu'ils ne l'emploient pas dans le but de lui faire rapporter le salaire normal de l'ouvrière et parce qu'ils le soumissionnent à des prix beaucoup trop bas. Leurs ouvrières étant les orphelines elles-mêmes, ils n'ont pas à craindre de manquer de main-d'œuvre. N'ayant pas à les payer, ils peuvent accepter un prix de façon très bas. Ils n'ont donc pas à calculer leurs prix comme un entrepreneur, puisque pour eux tout est bénéfice.

D'autre part, le produit du travail n'est pas leur seule ressource, car ils vivent surtout de cotisations, de charité, de dons en nature et en

espèce. C'est simplement un appoint. Ils n'ont donc pas les soucis des ouvrières libres qui travaillent pour vivre. Aussi leur concurrence est d'autant plus à craindre qu'ils ne sont pas tenus comme l'entrepreneur et l'ouvrière de demander au travail un chiffre précis. Et la preuve que cette concurrence est très sérieuse et très réelle, c'est que l'industrie de la confection de la lingerie, où elle s'exerce le plus, est celle aussi où les salaires des ouvrières libres sont les plus bas (1).

On peut d'ailleurs trouver dans les rapports de l'inspection du travail des constatations qui montrent combien est grande cette concurrence. Voici, par exemple, celles que faisait en 1903 un inspecteur du travail (2) au sujet de l'atelier d'une congrégation religieuse : « C'est une véritable manufacture de lingerie fine, écrivait-il. Les grands magasins de Paris fournissent la toile qui leur revient sous la forme de jupons, pantalons, mouchoirs, etc., festonnés et ajourés d'une façon artistique et délicate. La directrice

(1) Dans un orphelinat du Havre, qui travaille pour le Bon-Marché, les orphelines font des chemises de layettes confectionnées pour 0 fr. 05 pièce : il faut une journée pour en faire quatre. Le Bon-Marché n'aurait pas trouvé d'ouvrière libre à pareil prix.

(2) V. Rap. annuels, 1903, p. 160 et 161.

nous disait : on nous accuse d'enlever le travail des ouvrières de la capitale et d'exploiter nos hospitalisées. Sans doute, celles-ci travaillent, mais nous sommes exploitées par les grands magasins qui ne nous donnent qu'un prix de façon dérisoire pour l'exécution de besogne difficile. On nous donne 25 centimes pour faire une paire de pantalons, là-dessus il faut payer le fil et le retour de la marchandise. Cependant ce sont des articles vendus très cher, pour lesquels on n'a jamais voulu nous donner d'augmentation.»

C'est possible, dit l'inspecteur, mais en résumé c'est l'ouvrière qui donne son temps, son adresse et quelquefois sa santé, tandis que la maison hospitalière, payant par annuités, au Crédit foncier, l'emprunt qu'elle a contracté, finira peut-être un beau jour, en possession d'un magnifique établissement. Les maisons de ce genre sont nombreuses en France ; on assure qu'elles ont monopolisé la lingerie fine. Aucune concurrence n'est du reste pour elle à redouter. Quelle est, en effet, l'ouvrière qui pourrait se contenter du salaire représentant la nourriture et l'entretien d'une femme vivant dans une communauté? Ces maisons s'enrichissent lentement et les grands magasins font sur elles des bénéfices considérables.

D'autre part, en 1905, à la tribune de la Chambre, lors des interpellations mémorables sur l'ex-

ploitation de l'enfance dans les ouvroirs du Bon-Pasteur, M. Lafferre insistait sur le danger véritable que fait courir à la main-d'œuvre le travail dans les couvents. Il faut bien constater, disait-il (1), que les salaires payés par les établissements de bienfaisance privés sont les régulateurs des salaires dans les régions où sont situés ces établissements. La baisse des prix est telle qu'ils ne peuvent vivre et réaliser des bénéfices que grâce à la main-d'œuvre gratuite qu'ils exploitent. Et le plus grave c'est qu'il y a baisse des prix non seulement par la concurrence que font les congréganistes à l'industrie privée, mais aussi par la concurrence que se font les congréganistes entre elles. Si le Bon-Pasteur, par exemple, fait des conditions très modérées à certains grands magasins, il surgit à côté de lui une autre congrégation qui leur offre des prix encore plus avantageux.

Citons enfin un passage très intéressant d'un rapport fait par un ouvrier anglais à la suite d'un voyage d'étude en France. Frappé du bon marché de la broderie pour chaussures, cet ouvrier en a recherché la cause, et voici le résultat de ses observations :

---

(1) V. *Journ. off.* Chambre, déb. parl., séance du 31 mars 1905, p. 1163, col. 3.

« Ces broderies si fines, écrit-il, viennent des couvents, orphelinats ou refuges où l'on travaille au rabais, et c'est pourquoi, dans ce royaume de la broderie qu'est la France, les brodeurs meurent de faim. Une jeune fille enfermée dans ces établissements travaillera 10 heures par jour avec deux mauvais repas pour tout salaire. La conséquence de ce régime anormal vaut bien la peine d'être signalée, c'est la ruine des brodeurs français sans profit aucun pour personne autre que les marchands anglais ; car c'est surtout en Angleterre que ces dessins brodés pour souliers et pantoufles trouvent un excellent marché, et le vendeur anglais, sachant de longue date qu'on les obtient presque pour rien à Paris, a pris le soin d'expédier par la poste les commandes aussitôt coupées et reçues. Nous autres, ouvriers de Londres, nous nous demandions comment on pouvait arriver en France à produire pour un prix pareil un ouvrage aussi délicat ; nous le savons maintenant, c'est à coup de vies humaines (1). »

Ce sont là des remarques très justes et qui légitiment l'intervention du législateur pour faire cesser un pareil état de choses. Mais il faut main-

(1) Cité par M. Guieysse, séance du 14 avril 1905, *Journ. off.* Ch. déb. parl., p. 2421, col. 2. — V. Camille Granier, *Essai de bibliographie charitable.*

tenant se demander si le pécule tel qu'il est proposé est la solution juste de ce problème délicat.

On a prétendu, avec quelque raison, semble-t-il, qu'à ce point de vue il était insuffisant. MM. Coutant et Lafferre sont notamment de cet avis (1). Pour M. Lafferre (2) l'enfant a droit au produit intégral de son travail. Un établissement de bienfaisance est une école d'apprentissage qui « ne doit tirer aucun bénéfice du travail des enfants qu'il y a préparés... Si l'établissement de bienfaisance est en même temps un atelier industriel, il peut, si les assistés y consentent, les conserver comme ouvriers, mais à la condition absolue de leur payer le salaire normal. »

Comme on le voit, on veut surtout par ces moyens atteindre la concurrence faite au travail libre par les ouvroirs et orphelinats. Mais on ne tient pas compte des dépenses faites par l'établissement pour élever l'enfant jusqu'au jour où il est en état de faire un travail productif. Ou bien il semble qu'on ne considère que les établissements qui reçoivent les mineurs à partir de treize ans seulement. Cependant, même pour ces établissements, il faut reconnaître que lorsqu'ils

---

(1) V. *J. off.* Ch. Déb. parl., séance du 31 mars 1905, p. 1163, col. 3.

(2) V. *J. off.* Discours de M. Lafferre.

seront tenus à se conformer aux dispositions du projet, notamment en ce qui concerne l'enseignement professionnel, leurs bénéfices seront moins considérables et leurs frais un peu plus élevés. Il ne faut donc pas leur demander de donner aux assistés le produit intégral de leur travail, car ce serait peut-être leur opposer un obstacle insurmontable. Il nous semble préférable de considérer, avec M. l'abbé Lemire, les établissements de bienfaisance comme une sorte de mutualité en vertu de laquelle les valides travaillent pour les infirmes et les mal portants, les forts pour les faibles ou les incapables. Cette solidarité touchante de la faiblesse, de la pauvreté et de l'abandon, à condition de ne pas être érigée en système d'exploitation, mérite d'être encouragée, sans quoi les sources de la charité pourraient bientôt devenir insuffisantes. Il serait à craindre alors qu'une mesure prise surtout en faveur de la main-d'œuvre libre ne se retournât finalement contre les assistés. Or il faut éviter avant tout cette éventualité. Nous croyons d'ailleurs que l'organisation régulière de l'enseignement professionnel et la constitution d'un pécule modéré suffiront pour empêcher les établissements de bienfaisance privés de faire au travail libre une concurrence trop grande.

§ 2

Application

Si le principe du pécule est admis, son application, au contraire, soulève de nombreuses objections.

Les adversaires de la réglementation ont d'abord prétendu que le pécule devait être donné aux enfants à titre de récompense. Par conséquent, d'après eux, le pécule est et doit rester facultatif. L'établissement connaît mieux que personne les enfants qu'il a recueillis ; mieux que personne il est à même d'apprécier leurs qualités, d'encourager leur application au travail, de récompenser leur zèle. C'est donc lui qui est le plus qualifié pour distribuer, à chacun selon son mérite, les sommes dont il peut disposer à cet effet.

Mais, dire que l'attribution d'un pécule doit être une récompense, n'est-ce pas déclarer que les hospitalisés peuvent en être privés? Dès lors, si cette attribution ne dépendait que de la volonté des directeurs d'établissements, serait-il possible d'empêcher de mettre les assistés à la rue avec

une somme dérisoire ou bien même sans argent du tout? C'est justement ce qu'il faut éviter.

D'ailleurs la constitution du pécule, telle que le prescrit le projet, laisse aux directeurs des ouvroirs et orphelinats la possibilité de récompenser le zèle ou de stimuler l'émulation des enfants qu'ils élèvent, puisque le projet prévoit à cet effet des prélèvements faits sur le fonds commun tiré du pécule (1). Comme nous l'avons vu dans la première partie de notre étude, ce fonds commun est justement destiné à donner des primes ou gratifications aux assistés, en récompense de leur travail, et à payer les frais de leur trousseau. Ces gratifications peuvent leur être remises directement, à la charge par le directeur d'en justifier l'emploi par ses livres.

Cependant, dit-on d'autre part, n'est-il pas injuste d'imposer aux œuvres et orphelinats un sacrifice auquel la loi n'astreint pas les parents eux-mêmes? Souvent même, ajoute-t-on, ces derniers donnent de mauvais exemples à leurs enfants ou bien s'en désintéressent; et, lorsqu'ils les élèvent et leur enseignent un métier, ils ne peuvent pas toujours mettre à leur disposition même une faible somme à leur majorité. Fera-t-on

(1) V. l'art. 8 du projet de loi, à l'appendice.

pour les enfants sans famille ce que les familles ne peuvent que si rarement faire pour les leurs?

Oui, répondons-nous, car si les familles ne donnent pas toujours un petit pécule à leurs enfants devenus majeurs, ceux-ci sont, en revanche, bien mieux préparés à la vie que les enfants élevés dans les orphelinats. Dans les orphelinats, ils n'ont pas pu, comme dans la vie de famille, être mis en contact avec les réalités de l'existence. « Ils auront plus de peine et ils seront plus seuls ; ne les estimons pas privilégiés parce qu'ils auront ce secours d'un petit pécule (1). »

Les orphelinats, dit-on encore, reçoivent plusieurs catégories d'assistés, parmi lesquels les orphelins ne sont souvent qu'un petit nombre. Il y a des enfants pour lesquels soit les parents, soit les bienfaiteurs, paient de modestes pensions. Il ne convient pas seulement de secourir les parents absolument dépourvus de ressources : il faut aussi venir en aide aux ouvriers, aux domestiques, aux petits artisans, en leur ouvrant à cet effet des pensionnats dont les prix sont peu élevés (2), où ils pourront envoyer leurs enfants

(1) V. Exposé des motifs. Émile Combes. Cité rap. Breton, p. 124.

(2) V. la *Réforme Sociale*, 1905, 1, p. 259. Op. de M. Brueyre.

moyennant une plus ou moins faible rétribution. Est-ce que les établissements qui reçoivent ces enfants devront également leur constituer un pécule, ou bien les orphelins seuls y ont-ils droit? Fera-t-on une différence entre ceux pour qui on paiera par exemple quart de tarif et ceux pour qui on paiera demi-tarif? Et n'y aura-t-il pas dans ce cas une source de complications et de difficultés dans la comptabilité des œuvres ?

A toutes ces questions une seule réponse suffit : tous les assistés, quels qu'ils soient, ont droit au pécule lorsqu'ils font un travail productif.

On prétend, en outre, que l'intervention de l'inspecteur départemental dans toutes les questions concernant le pécule, enlève aux directeurs des orphelinats et des ouvroirs toute autorité normale sur les assistés. C'est, en effet, l'inspecteur départemental, et non le directeur de l'orphelinat, qui doit autoriser l'assisté à entrer en possession de son pécule, « à sa libération du service militaire, un an après sa majorité, ou en vue de favoriser son établissement ». C'est lui encore qui, en cas de circonstances exceptionnelles, fixe la quotité des remboursements partiels que l'assisté pourra obtenir. Quel est alors le rôle du directeur? Il ne peut qu'opérer les prélèvements qui lui sont imposés et en faire deux parts : l'une pour le fonds commun, l'autre pour le pécule

proprement dit. Mais son rôle s'arrête là. Il n'a pas le droit d'enlever une part des prélèvements pour récompenser l'assisté, car les primes doivent être versées également à la Caisse d'épargne. Il n'a aucun moyen d'action sur l'assisté, qui peut s'adresser directement à l'inspecteur. Le directeur, de ce fait, n'a donc sur les assistés aucune autorité morale.

Sans doute, en effet, lorsqu'il s'agit de la remise totale ou partielle du pécule aux assistés, l'initiative du directeur de l'établissement disparaît. Mais n'existe-t-elle pas dans le fait même d'accorder à tel ou tel enfant une prime plus ou moins forte, prise sur le fonds commun? Si le directeur n'a pas le droit de distribuer lui-même les primes, n'est-ce pas lui qui est seul maître de les accorder selon sa conscience ? et ne conserve-t-il pas, dès lors, toute son autorité morale sur les assistés ?

D'autre part, serait-il prudent de laisser à sa charge la remise des primes à ces derniers? Il serait alors trop facile aux mauvais directeurs, — contre qui sont essentiellement dirigées les dispositions du projet, — de tourner la loi et de donner d'une main aux assistés ce qu'ils s'empresseraient de leur reprendre de l'autre. Il leur serait facile d'embrouiller les comptes à tel point que l'inspecteur ne pourrait pas s'y reconnaître et que le contrôle de la distribution du pécule

serait absolument inefficace. Il est donc nécessaire que l'inspecteur soit chargé de tout ce qui concerne la remise du pécule. C'est la meilleure façon de sauvegarder les intérêts des assistés, tout en conservant aux directeurs des établissements de bienfaisance, par la faculté même d'accorder les primes, les prérogatives nécessaires au maintien de leur autorité morale.

Voici enfin la plus grosse objection que l'on fait à l'institution du pécule obligatoire et déterminée d'une manière uniforme et immuable. Ne craignez-vous pas, dit-on, d'obliger par des charges trop lourdes les orphelinats à diminuer leur population et à « laisser sur le pavé 12 ou 15.000 enfants de plus, futurs vagabonds ou criminels abandonnés aux mauvais conseils et aux suggestions de la misère ? » (1) Et d'ailleurs, au cas où l'obligation du pécule serait inscrite dans la loi, serait-il juste que l'Etat imposât aux établissements plus qu'il ne fait lui-même pour les pupilles de l'Assistance publique ? Or le pécule qu'il leur constitue est loin d'atteindre en moyenne le chiffre de 420 francs auquel peut arriver le pécule imposé par le projet. Il faut donc en toute justice qu'il augmente le pécule des enfants assistés, ce

(1) V. *La Réforme Sociale*, 1903, 1, p. 130.

qui lui coûtera environ deux millions de plus par an.

Cette fois l'objection paraît juste. L'Etat ne devrait pas demander à la bienfaisance privée plus qu'il ne s'impose lui-même pour ses propres services. Aussi, si aujourd'hui encore le pécule moyen des enfants assistés est inférieur à celui que le projet exige des établissements de bienfaisance privés, on devrait diminuer celui-ci pour le ramener approximativement au niveau de celui-là.

Il ne faut pas oublier, en effet, que la plupart des orphelinats sont pauvres et qu'ils supporteront peut-être difficilement le poids des charges nouvelles qu'on veut leur imposer et que des juges compétents évaluent à 4 millions par an environ. S'il en existe de riches qui peuvent distribuer un pécule assez élevé à leurs assistés, il faut bien se dire qu'ils sont dans des conditions spéciales qui assurent leur prospérité. Il en est ainsi par exemple pour les orphelinats de la Côte d'Azur, dont nous avons déjà parlé, qui, travaillant directement pour la clientèle bourgeoise et surtout pour la clientèle cosmopolite, perçoivent un prix de façon deux ou trois fois plus élevé que celui qui serait accordé par les plus généreuses entreprises. D'autres doivent leur prospérité à de généreux bienfaiteurs. C'est par exemple l'orphelinat alsacien-lorrain du Vésinet, où chaque enfant reçoit à 21 ans un trousseau et un pécule de 400 francs, grâce à

une personne qui a fait à cet orphelinat « un legs qui lui assure des revenus assez importants ». C'est également l'orphelinat de la Miséricorde de Nîmes, dirigé par les sœurs de Saint-Vincent-de-Paul, qui donne aux enfants un trousseau et un pécule, variant entre 80 et 130 francs, grâce à une religieuse qui s'est constituée la bienfaitrice de la maison (1).

Mais en général les orphelinats sont pauvres et vivent surtout d'aumônes. Ils auront, dès lors, bien de la peine à faire face à leurs obligations, et il serait à craindre, qu'excédés de ces charges, ils ne désertent le sol ingrat de notre pays, pour « aller porter ailleurs, sous un ciel plus hospitalier, leurs œuvres d'assistance et leur activité charitable ». S'ils entraînaient avec eux à l'étranger leurs meilleures ouvrières, et s'ils y apportaient leur méthode de travail et leurs capacités professionnelles, la fabrication des pays où ils auraient immigré ne pourrait-elle pas concurrencer grandement la fabrication française, qui jusqu'à présent, pour la lingerie notamment, est universellement reconnue comme supérieure à tout autre ? Si un jour les orphelinats transportaient nos modèles, nos procédés de fabrication, une partie de nos

---

(1) V. sur tous ces points la *Revue Philanthropique*, d'août 1910, p. 436.

ouvrières en Allemagne, en Angleterre ou en Belgique, notre lingerie, qui par sa finesse, par sa « grâce vaporeuse », fait actuellement prime en Europe et en Amérique, ne pourrait-elle pas être supplantée par la lingerie allemande, anglaise ou belge ? Et d'une mesure dont on ne prévoit peut-être pas assez les conséquences, ne résulterait-il pas pour notre industrie nationale un préjudice considérable ? On voit ainsi que dans le domaine économique une loi peut avoir des résultats inattendus et que le législateur doit être avant tout très clairvoyant et très prudent.

Il ne semble pas cependant que ces craintes d'émigration de nos établissements de bienfaisance puissent se réaliser. D'après une enquête faite il y a trois ans, par Mme Hélène Moniez, en Allemagne, à Francfort, il résulte que dans un établissement qui passe pour être des mieux organisés, des plus somptueusement installés même, la lingerie dont on lui avait tant vanté la beauté et la merveilleuse finesse était entièrement exécutée à la machine. « Les chemises, pantalons, cache-corsets étaient d'une forme si lourde et si disgracieuse qu'il n'est point en France de femme un peu élégante, même de condition modeste qui consentirait à s'en revêtir (1) ».

---

(1) *Rev. phil.* du 15 décembre 1907, p. 129 et suivantes.

En ce qui concerne les salaires, ils étaient dérisoires et inférieurs sûrement à ceux qu'on donnerait en France pour un travail correspondant. Il paraît même que la broderie à la main est, en Allemagne, encore plus mal rétribuée qu'en France, et, comme l'affirme Mme Moniez, les orphelinats français devraient eux aussi subir ces tarifs. On voit par là qu'il leur vaudrait encore beaucoup mieux fournir un pécule aux assistés que franchir la frontière.

Toutefois si l'émigration n'est pas à craindre, ce qui est à redouter, c'est le renoncement des établissements de bienfaisance à leur œuvre de charité. Qu'adviendrait-il alors des enfants privés ainsi brusquement de tout moyen d'existence ?

On dit qu'ils seraient recueillis par les services de l'Assistance publique. Mais on ne considère en ce cas que l'intérêt des orphelins. On oublie trop que certains parents trop pauvres pour élever leurs enfants eux-mêmes, mais ne voulant pas se séparer complètement d'eux par l'abandon pur et simple à l'Assistance publique, les placent de préférence dans les établissements privés, moyennant une faible rétribution que paye généralement un bienveillant protecteur.

On dit aussi que l'Assistance publique pourrait leur venir en aide au moyen du *secours temporaire* prévu par l'article 7 de la loi du 27 juin 1904 sur le service des Enfants assistés. Le

secours temporaire a deux buts : restreindre le nombre des abandons, d'une part ; diminuer d'autre part la mortalité infantile en donnant à des familles pauvres le nécessaire pour éviter que l'enfant ne succombe à des privations. Il a aussi deux avantages importants : il ne rompt pas le lien familial ; il impose à la Société une dépense moins lourde que l'admission à l'hospice. Pour ces raisons le secours temporaire pourrait être accordé à beaucoup d'assistés des établissements de bienfaisance privés. Mais malgré cela leur situation serait peut-être moins bonne que celle dont ils jouissent dans bon nombre d'orphelinats.

D'un autre côté, cette nouvelle charge coûterait à l'Etat plusieurs millions de plus par an, ce qui n'est certes pas souhaitable.

De plus l'Assistance publique n'est pas parfaite. Il s'y produit des faits aussi pénibles que ceux que nous avons déjà remarqués dans la plupart des établissements de bienfaisance privés. Le contrôle de l'Administration supérieure fait défaut. En 1892, au Conseil général d'Assistance, Jules Simon déclarait avoir vu des directeurs éhontés se faire des rentes tandis que les enfants confiés à leur garde mouraient de faim ; et il regrettait de n'avoir pu envoyer au bagne ces misérables. Aujourd'hui de même on peut trouver

dans les services de l'Assistance publique de nombreux faits répréhensibles (1).

Il ne faut donc pas dédaigner les services que rend la bienfaisance privée et l'obliger, par des charges trop lourdes, à mettre sur le pavé plusieurs milliers de petits malheureux, qui, venant grossir le nombre des pupilles de l'Assistance publique, diminueraient peut-être le bien-être de ces derniers en même temps que le leur.

Est-ce à dire que l'institution du pécule ne doive pas être maintenue dans le projet ? Loin de là notre pensée. Car s'il y a des établissements de bienfaisance, tels que ceux de Menton, Nice et et Marseille, qui, capables de fournir le pécule, ne se dérobent pas à ce devoir, combien n'y en a-t-il pas au contraire, qui, véritables maisons de commerce, réalisant de gros bénéfices, ne font rien pour l'avenir de leurs assistés ?

M^me^ Moniez le dit fort bien : « Rien n'est plus variable que l'organisation, l'esprit, la valeur morale du personnel des établissements de bienfaisance privés. Ici, il obéit à une pensée vraiment évangélique et les enfants se trouvent dans une atmosphère vraiment familiale. Là, il est

---

(1) V. sur tous ces points Boizet : le Travail et l'application des lois ouvrières dans les établissements de bienfaisance privés (Thèse de Bordeaux, 1908).

dominé par la seule préoccupation de ses intérêts commerciaux et il paraît toujours soucieux de marquer son zèle à la congrégation dont il dépend, en réalisant d'importants bénéfices sur le travail de ses assistés (1). »

Aussi pensons-nous qu'il est juste et nécessaire d'imposer aux établissements de bienfaisance privés l'obligation de constituer un pécule pour chacun de leurs assistés.

Mais, d'après Mme Moniez, il existe des établissements qui, malgré leur clientèle bourgeoise, ne peuvent pour des raisons diverses arriver à former un petit fonds commun pour leurs élèves. C'est, par exemple, l'orphelinat des sœurs de Saint-Vincent-de-Paul d'Arles qui ne reçoit d'autres secours de la bienfaisance privée que la gratuité du local, et qui, sur 34 pensionnaires, en compte seulement 7 ou 8 en âge et en état de faire un travail productif. On leur donne bien à leur sortie un trousseau d'une valeur de 150 francs, mais pas de pécule. Questionnée à ce sujet par Mme Moniez, la directrice de cet établissement répondit : « Nous fermerons l'orphelinat si l'on veut nous obliger à constituer le pécule, car c'est à peine si nous pouvons réussir à vivre dans les conditions actuelles (2). »

---

(1) V. *Revue phil.*, janvier 1908, 269.

(2) V. *Revue phil.*, 15 janvier 1908, p. 266 et 267.

D'autres établissements seraient sans doute dans le même cas. Aussi, serait-il peut-être préférable de diminuer le taux de 420 francs imposé par le projet, qui ne pourrait pas être appliqué à tous les établissements. Il vaudrait mieux, semble-t-il, ne pas établir un taux uniforme et immuable, qui ne tient pas compte de l'état de prospérité de chaque établissement. On pourrait simplement fixer un minimum au-dessous duquel on ne devrait pas descendre.

Il y aurait peut-être quand même quelques œuvres qui devraient restreindre un peu le nombre des admissions. Mais en agissant de la sorte on éviterait presque sûrement la fermeture de la plupart des établissements de bienfaisance privés, ainsi que d'un grand nombre d'œuvres de la première enfance, — si utiles aux pauvres, — qui leur sont souvent annexées.

CONCLUSION

A l'issue de cette étude, que penser du projet de loi relatif à la surveillance des établissements de bienfaisance privés ?

Dans son ensemble, il paraît acceptable, ses principales dispositions répondent, en effet, aux intérêts des assistés. Le contrôle, l'enseignement primaire et professionnel, le pécule sont absolument nécessaires. La loi nous semblerait cependant incomplète si elle n'édictait pas l'organisation du contrôle financier. A l'heure actuelle, sans doute, le rapporteur, poussé par les événements, a introduit dans le projet des dispositions relatives à ce contrôle. C'est difficilement, croyons-nous, qu'on pourra contester leur nécessité.

Nous voudrions, d'autre part, voir le projet modifié dans un sens plus libéral au sujet des garanties et au sujet du pécule. Ce serait là un

moyen de prouver aux défenseurs de la bienfaisance privée que la loi n'est pas conçue dans une pensée de défiance ni d'hostilité contre les œuvres honnêtes « qui se dévouent aux malheurs d'autrui et administrent les largesses ou les gains au seul avantage des malheureux, au soulagement de ceux qui souffrent ». Ils verraient mieux ainsi que « l'Etat républicain n'a jamais aspiré à être une machine à broyer les initiatives individuelles et qu'il ne demande à l'œuvre de la bienfaisance privée que d'être bonne pour les malheureux, pour ceux qui souffrent, pour les enfants qui demain entreront dans la vie nationale (1). »

Ces réserves faites, nous souhaitons que cette loi, qui a été si mûrement étudiée et qui ne demande pas de crédits nouveaux, soit votée dans le plus bref délai possible. « Les œuvres qui poursuivent un but exclusivement charitable n'en souffriront pas. La loi les aidera à accomplir leur tâche parfois difficile. Quant aux autres, elles pourront plus difficilement se soustraire à l'application des lois et dissimuler une entreprise industrielle sous le masque de la bienfaisance (2). »

Puisse-t-il aussi résulter de cette loi, en même

---

(1) V. Rapport Breton, p. 136.

(2) V. Rapport Breton, p. 137.

temps qu'une amélioration notable de la situation des assistés, une entente féconde entre l'assistance publique et la bienfaisance privée ! Ne serait-il pas désirable que de la réunion des représentants des deux grandes formes d'assistance dans les Conseils départementaux naisse une collaboration fraternelle pour lutter contre la misère ? Malgré les efforts accomplis au siècle dernier et en ces dernières années pour soulager les souffrances humaines, la tâche qui reste à accomplir est malheureusement immense et bien au-dessus des forces de l'action séparée de l'assistance publique et de la bienfaisance privée. Bien des mères encore ne sont pas secourues et bien des enfants ne sont pas suffisamment protégés, car les moyens d'action et les ressources dont dispose séparément chacune des deux formes d'assistance sont forcément limités. Peut-être en combinant leurs efforts arriveraient-elles à un bien meilleur résultat : sans doute l'assistance se perfectionnerait et se développerait de plus en plus et la misère diminuerait.

Pas plus que la bienfaisance privée, l'assistance publique n'est parfaite. Elles se complètent naturellement. L'assistance publique, étant obligatoire, ne doit pas s'étendre à tous les malheureux, sinon elle favoriserait le paupérisme. Comme l'ont dit M. Léon Bourgeois à la Chambre et M. Louis Barthou au Congrès d'assistance de Rouen,

« l'Assistance publique est due à défaut d'autre assistance à l'indigent qui se trouve temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence ». Elle doit donc se limiter aux enfants, aux malades, aux infirmes et aux vieillards. De plus, pratiquée par des fonctionnaires, elle est impersonnelle et elle coûte beaucoup. Elle est également incomplète parce que des misères lui échappent. Enfin, étant administrative elle est forcément lente et froide.

La bienfaisance privée au contraire, étant facultative et dépendant uniquement de l'initiative individuelle, peut soulager des misères que l'Etat ne peut pas connaître. Elle est douce et nuancée : elle peut varier ses moyens suivant la forme sous laquelle se présente à elle la misère. Elle agit beaucoup plus vite que l'assistance officielle. Mais, volontaire et spontanée, elle est fatalement capricieuse et incertaine ; elle préfère secourir certaines catégories de malheureux plutôt que d'autres. Elle est très développée dans certaines régions et dans d'autres fait totalement défaut. C'est alors que l'Etat doit intervenir pour la suppléer. Mais elle ne doit pas disparaître. L'ancien directeur de l'Assistance publique, M. Henri Monod, disait à ce sujet en 1889 au Congrès d'assistance : « La bienfaisance privée corrige en quelque manière les défauts qui lui sont propres et qui sont ses incer-

titudes, ses caprices, ses incompétences, par sa douceur, sa bienveillance, la sincérité et l'activité de sa compassion. L'assistance publique ne connaît pas ces qualités charmantes : elle est condamnée à la sécheresse, elle n'a pas le droit de s'abandonner à des émotions, à des élans incompatibles avec l'impartialité et la sévérité qui s'imposent à tout emploi des fonds publics ; elle est froide comme ce qui est officiel. »

En résumé, la collaboration de l'assistance publique et de la bienfaisance privée est en tous points souhaitable. Dans l'état actuel de la société, il y a tellement de misères qu'il faut s'unir pour les soulager. Le 8 juin 1910, à l'assemblée générale de la Ligue contre la mortalité infantile, M. Mirman, directeur de l'Assistance publique, disait : « Il serait insensé de ne pas voir, quand on occupe le poste que j'ai l'honneur d'occuper, combien nous sommes encore loin du but qu'il faut atteindre et combien il est impossible aux pouvoirs publics, à l'administration centrale, aux administrations départementales et communales de faire tout ce qui doit être fait. Nous avons besoin de tous les concours et plus nous en aurons, plus se développera le sentiment très élevé que nous avons du devoir de tous envers chacun et plus la part sera largement faite à l'initiative individuelle. » Puissent donc les hommes de cœur et de bon sens faire distraction de leurs idées politi-

ques ou religieuses et s'unir, en dehors de toutes questions de castes et de sectes, pour organiser en commun la lutte contre la misère ! Comme l'a si bien dit M. Paul Strauss : « C'est à soulager d'abord, à prévenir ensuite la pauvreté qu'une société fraternelle doit appliquer toutes ses forces et mettre son honneur. »

APPENDICE

Projet de loi adopté par la Commission d'assistance et de prévoyance sociales de la neuvième législature

Article premier. — Tous les établissements de bienfaisance créés par des particuliers ou des associations soit laïques, soit religieuses, en vue de recueillir des mineurs, des indigents valides, des malades, des infirmes ou des vieillards, sont soumis aux dispositions de la présente loi.

Est considéré comme ayant créé un établissement de bienfaisance tout particulier ou toute association recueillant plus de cinq assistés.

Art. 2. — Avant l'ouverture de l'établissement ou au plus tard dans les huit jours qui suivent cette ouverture, le fondateur est tenu d'en faire la déclaration à la mairie. Cette déclaration indique le

siège de l'œuvre, ses ressources, les conditions d'hygiène et de son installation, son but, la personne responsable de sa direction. Il en est donné récépissé.

S'il s'agit d'une œuvre consacrée à recueillir des mineurs, la déclaration spécifie, en outre, la nature de l'enseignement professionnel qui leur sera donné.

Toute modification du siège, du but de l'œuvre ou de la nature de l'enseignement professionnel, toute désignation d'un nouveau directeur doit faire, dans le même délai de huitaine, l'objet d'une déclaration nouvelle.

Le maire donne, dans les huit jours, avis au préfet des déclarations reçues par lui.

Art. 3. — Sont incapables de diriger un établissement de bienfaisance privé ou d'y être employés ceux qui ont subi une condamnation judiciaire, pour crime ou pour délit contraire à la probité ou aux mœurs.

Art. 4.— Le directeur doit tenir un registre, coté et paraphé par la juge de paix, sur lequel sont consignées les indications relatives à l'identité des assistés, ainsi que la date de leur entrée et de leur sortie.

Art. 5.— Le directeur de tout établissement où sont recueillis des mineurs est tenu de leur donner ou faire donner un enseignement suffisant pour les mettre en état d'exercer les profes-

sions ou les métiers mentionnés par lui dans la déclaration prescrite par l'article 2.

Art. 6. — Les assistés mineurs de 13 ans doivent recevoir l'enseignement primaire et ne peuvent être employés, en dehors des heures de classe consacrées à cet enseignement, qu'à des travaux domestiques ou d'enseignement professionnel.

Art. 7.— Tout établissement où sont retenus des mineurs est tenu, lorsque ceux-ci sont âgés de 14 ans et employés à des travaux de quelque nature qu'ils soient, exécutés au profit du dit établissement, d'opérer sur ses ressources un prélèvement fixé par journée de travail au minimum ci-après :

0 fr. 05 par assisté de 14 à 15 ans ;

0 fr. 10 par assisté de 15 à 16 ans ;

0 fr. 15 par assisté de 16 à 17 ans ;

0 fr. 20 par assisté de 17 à 18 ans ;

0 fr. 30 par assisté de 18 à 21.

Le nombre des journées de travail donnant lieu aux prélèvements est fixé à forfait à 300 par année.

Les prélèvements ne sont obligatoires qu'un an après l'entrée de l'assisté dans l'établissement.

Ils cessent d'être exigibles :

1° En cas d'absence de l'assisté ;

2° En cas de maladie constatée par un certificat médical visé par l'inspecteur départemental ;

3° A l'égard des assistés idiots, épileptiques, infirmes ou reconnus impropres au travail par l'inspecteur départemental sur la production d'un certificat médical.

Art. 8.— Les prélèvements mentionnés à l'article précédent sont affectés partie à la formation d'un fonds commun, partie à la constitution de pécules individuels dans la proportion ci-après :

Pour les assistés de 14 à 15 ans, la totalité au fonds commun ;

Pour les assistés de 15 à 16 ans, 2/3 au fonds commun, 1/3 au pécule ;

Pour les assistés de 16 à 18 ans, 3/5 au fonds commun, 2/5 au pécule ;

Pour les assistés de 18 à 21 ans, 1/2 au fonds commun, 1/2 au pécule.

Le fonds commun est destiné à donner des primes ou gratifications aux assistés, en récompense de leur travail, et à payer les frais de leur trousseau. Ces gratifications peuvent leur être remises directement, à la charge par le directeur d'en justifier l'emploi par ses livres.

Les sommes revenant au pécule sont versées tous les trimestres à une caisse d'épargne, au nom de chaque assisté, et inscrites sur un livret individuel. Le montant ne peut leur en être remis que sur le visa de l'inspecteur départemental, à

leur libération du service militaire, un an après leur majorité, ou en vue de favoriser leur établissement.

Ils peuvent toutefois, en cas de circonstances exceptionnelles, obtenir des remboursements partiels dont l'inspecteur fixe la quotité.

En cas de décès d'un assisté avant sa sortie, les sommes placées à son nom font retour à l'établissement pour être reversées au fonds commun.

Chaque assisté a droit, en outre, à sa sortie, à un trousseau dont la valeur ne peut être inférieure à autant de fois 1 fr. 50 que l'assisté compte de mois de présence à l'établissement depuis sa dixième année.

Toute contravention contraire aux dispositions de l'article précédent et du présent article est nulle de plein droit.

Art. 9. — La surveillance des établissements de bienfaisance privés est assuré, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, par les inspecteurs généraux et par les inspecteurs et sous-inspecteurs départementaux de l'Assistance publique, sans qu'il soit dérogé à la surveillance spéciale prévue et organisée par les lois du travail et les lois sur l'enseignement.

Les fonctionnaires chargés de cette surveillance peuvent, pour les constatations relatives à l'hygiène, se faire accompagner d'un homme de l'art.

Le directeur est tenu de présenter les assistés

à ces fonctionnaires. Il doit aussi leur fournir tous les renseignements nécessaires pour permettre d'apprécier les conditions morales et matérielles de l'œuvre, et notamment leur communiquer le registre d'inscription prévu à l'art. 4.

Le préfet, dans le département, et le sous-préfet, dans l'arrondissement, ont aussi entrée dans les établissements de bienfaisance privés. Le préfet peut déléguer l'exercice de son droit au secrétaire général ou à un conseiller de préfecture.

Art. 10. — Si la santé des personnes assistées est mise en péril par le régime de la maison ou par l'insalubrité des locaux, s'il se produit des faits d'immoralité, des sévices ou des mauvais traitements envers les assistés, si les règles prescrites, soit pour l'enseignement professionnel et primaire, soit pour les prélèvements à opérer en vertu des articles 7 et 8, ou pour leur emploi ne sont pas observées, le préfet, sur le rapport du service de l'inspection, adresse au directeur de l'établissement telles injonctions qu'il croit utiles en vue de remédier aux inconvénients ou abus signalés et lui impart un délai pour s'y conformer.

Dans le cas où le directeur ne satisfait pas à ces injonctions, le préfet peut, à l'expiration du délai fixé, prononcer, par arrêté motivé, la fermeture de l'établissement.

Avant de prononcer la fermeture, le préfet est tenu de prendre l'avis du Conseil d'hygiène de l'arrondissement toutes les fois que cette mesure est motivée par l'insalubrité des locaux, l'avis du Conseil départemental de l'instruction publique lorsqu'elle est motivée par l'inobservation des dispositions relatives à l'enseignement primaire et l'avis du Conseil départemental d'assistance prévu à l'article 16 lorsqu'elle est motivée par une autre cause.

Art. 11. — L'arrêté du préfet est notifié au directeur de l'établissement, qui peut se pourvoir, dans le délai de 15 jours, à partir de la notification.

Le recours est déposé à la préfecture et transmis dans le délai de huit jours au ministre avec les observations du préfet. Il est suspensif.

Il est statué par décret rendu sur avis motivé du Conseil supérieur de l'Assistance publique.

Art. 12. — L'établissement dont la fermeture a été définitivement prononcée ne peut être ouvert à nouveau qu'avec l'autorisation du préfet et dans les conditions qu'il détermine après avis du Conseil départemental d'assistance, prévu à l'article 16, sauf recours au ministre de l'Intérieur.

Art. 13. — Les directeurs des établissements actuellement existants soumis aux dispositions

de la présente loi, devront, dans le délai de trois mois à dater de sa promulgation, procéder à la déclaration exigée à l'article 2.

Ils devront, en outre, s'ils reçoivent des mineurs, se conformer aux prescriptions relatives tant à l'enseignement professionnel et primaire qu'aux prélèvements à opérer en vertu des articles 6 et 7, et à leur emploi dans le délai de trois mois à partir de la promulgation des règlements d'administration publique.

Art. 14. — Les particuliers ou associations qui, sans posséder d'établissement proprement dit, placent des mineurs dans des établissements industriels ou dans des familles, sont tenus d'en faire la déclaration à la mairie dans la forme prévue à l'article 2 ; ils doivent se conformer aux prescriptions de l'article 4, et sont soumis à la surveillance prévue par la présente loi.

Art. 15. — Les infractions aux dispositions des articles 2, 4, 13 § 1er et 14, sont poursuivies devant le tribunal de simple police et punies d'une amende de 5 à 15 francs. En cas de récidive, elles peuvent être punies, outre l'amende, d'emprisonnement de 1 à 15 jours.

Tout directeur d'établissement qui refuse de se soumettre à l'inspection ou qui a réouvert sans l'autorisation prévue à l'article 12 un établissement dont la fermeture a été définitivement prononcée, sera poursuivi correctionnellement et

condamné à une amende de 100 à 500 francs. Sont passibles de la même peine les infractions aux dispositions de l'article 3. En cas de récidive, l'amende peut être élevée jusqu'au double ; lorsque le jugement ou l'arrêt est devenu définitif, le préfet procède à la fermeture de l'établissement.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits et contraventions prévus par la présente loi.

Art. 16.— Il est constitué dans chaque département un Conseil départemental d'assistance publique et privée composé du préfet, président, de l'inspecteur départemental de l'Assistance publique, de l'inspecteur d'Académie et de l'inspecteur du Travail, membres de droit, de trois personnes désignées par le préfet parmi celles ayant compétence en matière d'assistance, de trois conseillers généraux élus par leurs collègues, de trois membres élus des établissements de bienfaisance déclarés et ayant leur siège dans le département. Un arrêté ministériel fixera les conditions de nomination.

Le Conseil supérieur de l'Assistance publique comprend, outre les membres nommés par décret, dix représentants des établissements de bienfaisance. Ces dix membres sont élus par le collège formé des délégués des dites œuvres dans les Conseils départementaux d'assistance.

Art. 17.— Les certificats, déclarations et quittances délivrés en exécution de la présente loi sont dispensés du timbre et enregistrés gratis lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

Art. 18. — Les droits et créances qui peuvent résulter pour les assistés des dispositions de la présente loi sont privilégiés et doivent être payés avant toutes autres créances même privilégiées sur l'actif de l'établissement fermé.

Art. 19. — En cas de fermeture volontaire ou ordonnée conformément aux articles 10 et 11, sont remis sans délai à l'inspecteur, le jour même de la fermeture ou le jour où l'arrêt de fermeture est devenu définitif :

1° Les livrets individuels, ainsi que, le cas échéant, les sommes qui doivent y être versées comme afférentes à la partie écoulée du trimestre en cours ;

2° Les trousseaux en nature ou leur valeur en espèces pour les assistés qui y auraient droit s'ils sortaient de l'établissement à ce moment.

Art. 20. — Les sommes afférentes au trimestre en cours sont déposées à la Caisse d'épargne par les soins de l'inspecteur pour être inscrites au livret individuel de chaque intéressé.

Les livrets individuels ainsi complétés, les trousseaux ou leur valeur sont ou bien conservés par l'inspecteur pour être remis dans les conditions

prévues par l'art. 8 § 3 à l'assisté s'il est déjà sorti de l'établissement ou s'il est rendu à la vie libre lors de la fermeture ; ou bien remis par l'inspecteur à l'agent compétent du nouvel établissement dans lequel l'assisté est placé.

Art. 21. — Dans le cas où les personnes responsables de l'établissement fermé n'effectueraient pas la remise des billets, fonds ou trousseaux dont elles sont comptables au moment de la fermeture, l'inspecteur, agissant au nom de la masse des assistés intéressés, exercera toutes actions utiles pour obtenir cette remise et sauvegarder les droits des assistés.

Ces actions, dispensées du préliminaire de conciliation, sont introduites par le ministère public à la requête des inspecteurs ; elles sont instruites comme en matière sommaire.

Elles doivent être jugées dans la quinzaine de l'assignation. Les actes et procédures auxquels elles donnent lieu sont faits comme en matière d'assistance judiciaire.

Art. 22. — Il n'est en rien dérogé aux lois et décrets qui régissent les congrégations, non plus qu'aux lois sur l'enseignement primaire et sur le travail.

Art. 23. — Dans le délai de 6 mois à partir de la promulgation de la présente loi, des règlements d'administration publique détermineront les mesures nécessaires à son exécution.

Vu : Le Président de la thèse :
Montpellier, le 2 Décembre 1910.
MOYE.

Vu : le Doyen :
Montpellier, le 2 Décembre 1910.
VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 2 Décembre 1910
Le Recteur,
Ant. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

Béquet (L.) et Dupré (E.). — Répertoire du droit administratif. 2. Titre V, Assistance privée.

Bienvenu-Martin. — Rapports faits au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chmbre des députés, sur le projet de loi relatif à la surveillance des établissements de bienfaisance privés.

Boizet (Léon). — Le travail et l'application des lois ouvrières dans les établissements de bienfaisance privés. Th. de Bordeaux, 1908.

Bourgeois (Léon). — La solidarité.

Breton (J.-L.). — Rapport fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la neuvième législature, sur le projet de loi relatif à la surveillance des établissements de bienfaisance privés.

Clamorgan (Pierre). — Le travail de la femme et la bienfaisance privée à Paris. Th. de Paris, 1908.

Journal Officiel de la République française.

Leroy-Beaulieu (Paul). — Le travail des femmes au XIX^e^ siècle.

Marbeau (Firmin). — Du paupérisme en France et des moyens d'y remédier.

Passez (André). — Des rapports entre la bienfaisance privée et l'administration. Th. de Paris, 1905.

Rapports des inspecteurs divisionnaires du travail dans le volume annuel publié par le Ministère du commerce et de l'industrie, des postes et télégraphes, direction du travail (aujourd'hui Ministère du travail et de la prévoyance sociale) et intitulé : « Rapports sur l'application des lois réglementant le travail. » Années 1900 à 1905.

Réforme Sociale (La). — De Le Play, 1903, 1.

Revue philanthropique (La). — Années 1907, n° de décembre ; 1908, n° de janvier et 1910, n^os^ de juillet-août-septembre-octobre.

Strauss (Paul). — Assistance sociale. Pauvres et mendiants.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Introduction 9

PREMIÈRE PARTIE

Étude historique du projet de loi relatif à la surveillance des établissements de bienfaisance privés.

Observations préliminaires 21

Chapitre premier. — Causes qui déterminèrent l'intervention de l'État dans la réglementation de la bienfaisance privée 25

§ 1er. — Le régime des orphelinats. — Le travail dans les orphelinats. — La nourriture. — L'hygiène. — Les petits profits. — Les sévices. 28

Pages

§ 2. — Absence d'enseignement professionnel. — Absence de pécule. 39

Chapitre II. — Propositions et projets de réglementation de la bienfaisance privée..... 45

§ 1er. — Les propositions de réforme. 46

§ 2. — Étude historique du projet de loi. — Sa préparation. — Le projet primitif. — 1re évolution. — 2e évolution. — 3e évolution 48

DEUXIÈME PARTIE

Étude critique du projet définitif de réglementation de la bienfaisance privée.

Chapitre premier. — Obligations communes à toutes les institutions de bienfaisance privées. 81

Section première. — Du principe du contrôle de l'État sur les institutions de bienfaisance privées 81

Section II. — Des applications du contrôle de l'État sur les institutions de bienfaisance privées..... 102

§ 1er. — A. Domaine de la loi. — B. Déclaration d'ouverture.—C. Registre d'inscriptions. 102

Pages

§ 2. — A. L'inspection ; les inspecteurs. — B. Les sanctions ; la fermeture. — C. Les garanties : Conseils départementaux d'assistance et Conseil supérieur de l'Assistance publique 109

§ 3. — Application du contrôle financier 132

CHAPITRE II. — Obligations spéciales aux établissements recueillant des mineurs. — L'enseignement primaire. — L'enseignement professionnel. — Le pécule..... 139

Section première. — L'enseignement primaire et l'enseignement professionnel..... 142

§ 1. — L'enseignement primaire..... 142

§ 2. — L'enseignement professionnel..... 145

Section II. — Le pécule..... 162

§ 1. — Principe et But..... 162

§ 2. — Application..... 174

CONCLUSION..... 189

APPENDICE..... 195

BIBLIOGRAPHIE..... 207